



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 77
TOMO II

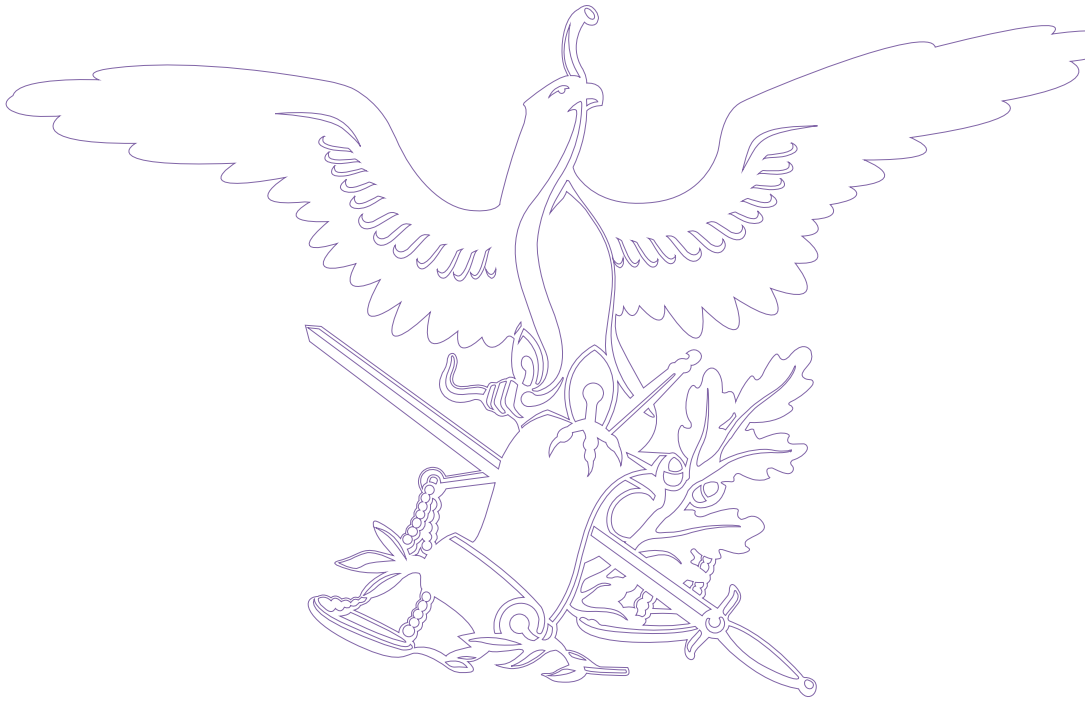
Agosto de 2020

Pleno (2)

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

La compilación y formación editorial de esta Gaceta
estuvieron a cargo de la Dirección General de la Coordinación
de Compilación y Sistematización de Tesis
de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



GACETA

del SEMANARIO JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

Creado por Decreto de 8 de diciembre de 1870

DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 77
TOMO II

Agosto de 2020

Pleno (2)

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

Ministro Arturo Zaldívar
Presidente

PRIMERA SALA

Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá
Presidente

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

SEGUNDA SALA

Ministro Javier Laynez Potisek
Presidente

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

Primera Parte
PLENO DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (2)



Sección Primera
JURISPRUDENCIA





I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCA UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

II. POLÍTICA CRIMINAL. EL LEGISLADOR TIENE UNA AMPLIA LIBERTAD PARA DETERMINAR SU RUMBO, PERO SIEMPRE RESPETANDO LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD.

III. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. IMPLICA QUE EL DERECHO PENAL DEBE SER EL ÚLTIMO INSTRUMENTO AL QUE EL ESTADO RECURRE PARA PROTEGER DETERMINADOS BIENES JURÍDICOS, SIEMPRE Y CUANDO NO HAYA OTRAS FORMAS DE CONTROL MENOS LESIVAS, FORMALES O INFORMALES.

IV. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN CRITERIO ORIENTADOR DE TODA PRODUCCIÓN NORMATIVA, ENTENDIDA EN SENTIDO AMPLIO, RELACIONADA CON LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS.

V. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. IMPONE A LOS JUZGADORES EL DEBER DE REALIZAR UN ESCRUTINIO MÁS ESTRICTO CUANDO APLICAN O ANALIZAN LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE INCIDEN SOBRE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

VI. ALIENACIÓN PARENTAL. INCONSTITUCIONALIDAD DE LA REGULACIÓN QUE ESTABLECE COMO CONSECUENCIA DE SU ACTUALIZACIÓN LA PÉRDIDA DE LA PATRIA POTESTAD, POR NO DAR CABIDA A QUE EL JUZGADOR VALORE EL INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR CONFORME A LAS CIRCUNSTANCIAS DEL CASO CONCRETO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 178, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMO VIOLENCIA FAMILIAR LA ALIENACIÓN PARENTAL DEMOSTRADA, RESPECTO DE SUS HIJOS O ADOPTADOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2016).



VII. ALIENACIÓN PARENTAL. SU INCORPORACIÓN AL TIPO PENAL DE VIOLENCIA FAMILIAR ES DESPROPORCIONAL, AL NO PERMITIR AL JUZGADOR HACER UNA PONDERACIÓN DE LA IDONEIDAD, NECESIDAD Y EFICACIA DE LA MEDIDA PREVISTA EN BENEFICIO DE LOS MENORES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 178, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMO VIOLENCIA FAMILIAR LA ALIENACIÓN PARENTAL DEMOSTRADA, RESPECTO DE SUS HIJOS O ADOPTADOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2016).

VIII. ALIENACIÓN PARENTAL. EN LAS CONDUCTAS QUE LA CONSTITUYEN NO SÓLO INCIDE EL DERECHO DE LOS MENORES A NO SER SUJETOS DE VIOLENCIA EN EL SENO FAMILIAR, SINO TAMBIÉN A VIVIR EN FAMILIA Y MANTENER RELACIONES DE CONVIVENCIA CON AMBOS PROGENITORES (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 178, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMO VIOLENCIA FAMILIAR LA ALIENACIÓN PARENTAL DEMOSTRADA, RESPECTO DE SUS HIJOS O ADOPTADOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2016).

IX. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 178, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMO VIOLENCIA FAMILIAR LA ALIENACIÓN PARENTAL DEMOSTRADA, RESPECTO DE SUS HIJOS O ADOPTADOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2016).

X. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 178, PÁRRAFO PRIMERO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "SE CONSIDERARÁ COMO VIOLENCIA FAMILIAR LA ALIENACIÓN PARENTAL DEMOSTRADA, RESPECTO DE SUS HIJOS O



ADOPTADOS", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 18 DE NOVIEMBRE DE 2016).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 111/2016. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 14 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: OSCAR VÁZQUEZ MORENO.

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

VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Norma impugnada; autoridades emisora y promulgadora.** Por oficio presentado el diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en contra del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa que indica: "Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados", reformada por Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis; señaló como autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán.

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales y convencionales que se estiman violados.** La promovente consideró que la norma cuya invalidez se demanda es violatoria de los artículos 1o., 4o. y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 3, 5 y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.



TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** En el ocurso inicial la accionante hizo valer los siguientes conceptos de invalidez:

"Una vez que describe las conductas antijurídicas previstas en el artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán y establece el alcance de la alienación parental; la promovente señala que a partir de los efectos y consecuencias de dicha conducta es que cuestiona la pertinencia de la porción normativa impugnada, debido a que provoca una transgresión a los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, particularmente al principio del interés superior, a su derecho a la familia, al sano desarrollo, así como una inobservancia por parte del Estado de su obligación de proteger a la familia, la libertad personal, la seguridad jurídica y del principio de utilización del derecho penal como *ultima ratio*.

"Refiere que en el caso en particular, los derechos de los menores se dañan de manera desproporcionada con la afectación de los derechos del progenitor alienante, de modo que la norma penal al sancionar con prisión al padre que incurra en la conducta de alienación parental, logra el efecto contrario de aquello que busca proteger, que son los derechos de la niñez. Ello, según dice, a la luz de los principios de indivisibilidad e interdependencia, ya que de actualizarse la hipótesis penal vigente y hacerse efectiva en la persona del padre alienante, termina por causar una afectación al hijo alienado, debido a que para ese momento la niña, niño o adolescente ha generado una dependencia hacia su progenitor, con el cual estaría privado de contacto y se aumentaría la perspectiva negativa que tienen hacia el padre no conviviente.

"Posteriormente establece algunas nociones con relación al interés superior del menor y aquellos criterios para garantizarlo. Acto continuo, sostiene que en la especie la porción normativa impugnada no cumple con dicho principio, en la medida en que no se apega al uso de valores o criterios racionales, ya que la utilización del derecho penal para erradicar la conducta de la '*alienación parental*', se opone a la satisfacción por el medio más idóneo de las necesidades materiales básicas o vitales del menor y las de tipo espiritual, afectivas y educacionales; tampoco atiende a los deseos, sentimientos y opiniones del menor y no se atiende a la incidencia que la norma penal puede provocar con alteraciones del menor de edad en su personalidad y para su futuro.



"Aduce que la norma penal no establece medidas de protección necesarias para garantizar y proteger al menor, así como el ejercicio pleno de los derechos que le son inherentes. Antes bien, lo que en realidad persigue el tipo penal es la sanción del padre alienante y no el bienestar de las personas menores de edad.

"Sobre dicho tema, refiere que en la tesis 1a. CCCLXXXI/2015 (10a.), de título y subtítulo: 'MENOR DE EDAD VÍCTIMA DEL DELITO. RECONOCIMIENTO DE SU DIGNIDAD HUMANA DENTRO DEL PROCESO PENAL.', la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que: *'el deber de respetar y considerar al menor víctima como una persona implica alejarse de la concepción que se tiene de él como un simple receptor pasivo de protección y cuidado, o bien como un medio para determinar la responsabilidad del inculgado en el proceso penal. Así, que para respetar la dignidad del menor en el orden penal, debe brindársele una asistencia eficaz que incluya un tratamiento profesional con sensibilidad y tacto a lo largo del proceso de justicia, que considere sus necesidades inmediatas y la evolución de sus facultades y además, debe tratarse con pleno respeto a su intimidad e integridad física, mental y moral.'*. Cuestiones que, agrega el promovente, el legislador de Michoacán no previó con la emisión de la norma que se combate.

"Hace alusión a las tres dimensiones en las que se proyecta el interés superior del menor de acuerdo con la Primera Sala de este Alto Tribunal y particularmente, la relativa a la del derecho sustantivo. Con base en lo anterior, menciona que en el caso en concreto debe tomarse en cuenta el interés superior de la niñez en la utilización del derecho penal en contra de su progenitor alienante, ya que si bien es cierto *'éste ha actuado de manera incorrecta generando sentimientos negativos hacia su otro ascendiente, este daño es reversible mediante el apoyo y orientación psicológica que se pueda dar al menor de edad;* en cambio –agrega– que la privación del contacto con el progenitor alienante que se encuentre privado de la libertad, es un daño que se consume de modo irreparable y que afecta en mayor medida su núcleo familiar, antes que lograr la protección que se pretende dar.

"El promovente estima que la equiparación de la *'alienación parental'* al delito de violencia familiar afecta los derechos de la niñez, al no contemplar una



estimación de las repercusiones en sus derechos, ni en sus necesidades afectivas, dado que establecer como medida de reversión del daño la privación de la libertad del progenitor alienante, tiene como consecuencia una injerencia directa en el núcleo familiar de la persona menor de edad y en su desarrollo integral. Incluso, dice que la norma no permite que en la práctica procesal penal, se escuche de manera idónea y adecuada al menor que intervendrá como víctima del delito, pues no se encauza al juzgador a tomar las medidas necesarias para garantizar y proteger su desarrollo y los derechos que le son inherentes; de ahí que el legislador se encontraba obligado, con la finalidad de garantizar los derechos del menor de edad, a prever los medios adecuados para que las personas menores de edad pudieran manifestar su opinión sobre este asunto que particularmente les atañe.

"Arguye que la norma penal impugnada –como medida de protección– no consideró el interés superior de la niñez, al no tomarlo en cuenta y por omitir un análisis de las soluciones alternativas posibles menos restrictivas. Tampoco considera las repercusiones inmediatas que conllevan la privatización de la libertad del padre o madre alienante, sobre la persona menor de edad y su núcleo familiar.

"Insiste que los niños, niñas y adolescentes a los cuales algunos de sus progenitores hayan procurado su alienación, se encuentran en gran cercanía emocional con él o con ella; lo que implica que la prisión de éste, generaría únicamente un agravamiento de las circunstancias que han motivado su alienación, aumentando el rencor hacia el otro ascendiente que se encuentra frente al alienante.

"Que derivado de la existente relación cercana entre el menor de edad con el progenitor alienante, que incluso puede ser una relación de dependencia, la utilización de una sanción penal en contra del padre alienante es equivocada y trastoca la estabilidad de la niña, niño o adolescente alienado; asimismo, afecta su entorno de seguridad, relaciones afectivas, salud emocional y psicológica, así como su desarrollo integral, ya que genera un cambio drástico en su ambiente por la forma de intervención más grave del Estado; el derecho penal, el cual se dirige como solución para el problema pero termina por afectar de manera grave e irreversible el núcleo y entorno familiar de los involucrados.



"Menciona que si bien es cierto la '*alienación parental*' ha sido definida en el Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo como una forma de violencia familiar, la cual tiene consecuencias directas en la suspensión, inhabilitación o pérdida temporal o definitiva de la guarda y custodia; los efectos que se prevén en el Código Familiar difieren de los previstos en el código penal estatal, en la medida en que esgrimen discrepancias sustanciales.

"Lo anterior, ya que la consecuencia jurídica de la comisión del delito de '*alienación parental*' (*sic*), comprende la suspensión de los derechos del progenitor alienante respecto de la víctima por el término de la pena de prisión impuesta, la cual puede ser de uno a cinco años. En cambio, la consecuencia prevista en el Código Familiar de la entidad tiene un margen gradual y racional del límite de esa convivencia, tal como restringir e impedir el contacto del alienante, modificar los regímenes de convivencia o visita, además de imponer al alienante la obligación de someterse a tratamiento especializado.

"Insiste en que la norma que ahora se impugna es una intervención del Estado mediante el derecho penal, con el propósito de proteger el desarrollo de la niñez, pero que en realidad termina por afectar el núcleo familiar de las niñas, niños y adolescentes de una manera permanente, drástica y desproporcionada en inobservancia de los artículos 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

"Refiere que a partir de un estudio de proporcionalidad es posible evidenciar que la porción normativa impugnada contiene una medida que afecta derechos de la niñez, ya que carece de idoneidad, necesidad y proporcionalidad en estricto sentido.

"Al respecto, considera que los fines perseguidos por el legislador de Michoacán en el artículo combatido resultan válidos constitucionalmente. Lo anterior, ya que según manifiesta el promovente, del dictamen del Proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 318 del Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo y el artículo 178 del Código Penal para la misma entidad federativa, se desprende que su intención al modificar la norma fue 'contribuir con el bien superior del menor, encaminando a un bienestar psicológico



y alejarlo de cualquier situación que le genere inseguridad y problemas que afecten su desarrollo integral y emocional’.

"Sin embargo, dice que por lo que hace a la idoneidad de la norma penal, ésta no se cumple en relación con la finalidad, pues asevera que con ella no se puede alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el legislador, ya que no existe una relación entre la intervención al derecho penal y el fin que persigue la afectación de la libertad personal del menor, por lo que ni siquiera se contribuye en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador.

"Estima que además de que el legislador no logra en algún grado la consecución de su fin, limita de manera innecesaria y desproporcionada los derechos fundamentales del padre alienante y afecta directamente a la persona menor de edad.

"Insiste en que la medida no tiene idoneidad en el uso del derecho penal, pero además es innecesaria, debido a que existen medidas alternativas que pueden afectar en menor grado los derechos fundamentales en juego.

"Al respecto, sostiene que el legislador debió corroborar si existen otros medios idóneos para lograr los fines que se persiguen y también determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad en el núcleo familiar de la niñez. Que el legislador debió buscar un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, así como evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto; así, podría encontrar alguna medida alternativa que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho. Empero, señala que al no cumplirse en el caso en particular con esos requisitos la consecuencia es que la medida combatida sea inconstitucional.

"Considera que al efectuar un balance o ponderación entre los valores en juego, no existen beneficios desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los daños que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados. De modo que la medida impugnada no resulta constitucional por desproporcionada y como consecuencia es inconstitucional e inconvencional. Que la intervención del derecho penal es más intensa que los fines perseguidos.



"Menciona que la porción normativa impugnada no cumple con el deber de protección de la niñez, por lo que respecta a salvaguardarlos de todo tipo de revictimización.

"Refiere que para los menores de edad implica una amenaza en contra de su seguridad y conlleva consecuencias negativas en su persona a largo plazo, como la presencia de sentimientos nocivos (miedo, autocompasión o culpabilidad) sensación de impotencia personal e incluso, efectos traumáticos que le impidan lograr un sano y pleno desarrollo a lo largo de su vida, lo cual es más evidente en los casos de quienes fueron víctimas de una agresión sexual o malos tratos y no recibieron la atención adecuada.

"Finalmente, aduce que con la equiparación de la alienación parental al delito de violencia familiar, únicamente se pone al menor de edad en un proceso de revictimización al exhibirlo en un proceso penal de manera innecesaria."

CUARTO.—Registro del expediente y turno de la demanda. Por acuerdo de dos de enero de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, con el número **111/2016**; y, por razón de turno, correspondió al Ministro Alberto Pérez Dayán la tramitación del procedimiento y formulación del proyecto de resolución respectivo.

QUINTO.—Admisión de la demanda. Posteriormente, el Ministro instructor dictó acuerdo el tres de enero de dos mil diecisiete, en el que admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán para que rindieran sus respectivos informes, en términos del artículo 64 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional; asimismo, requirió al Poder Legislativo del Estado, para que al rendir su informe remitiera copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

SEXTO.—Informes del titular del Ejecutivo y del Poder Legislativo del Estado de Michoacán.



I. Informe de la autoridad emisora

"Por principio, reconoce el acto que se le atribuye.

"Señala que la porción normativa impugnada de ninguna manera contraviene los preceptos constitucionales ni los numerales de los instrumentos jurídicos internacionales que se estiman violados; además, de que la reforma al precepto combatido se ajustó a los procedimientos establecidos por la norma que lo regula.

"Menciona que contrario a lo sostenido por el promovente, con la porción normativa impugnada ese órgano legislativo está procurando velar y cumplir con el principio del interés superior de la niñez, de acuerdo a lo establecido por la Carta Magna y por la Convención sobre los Derechos del Niño, y que además está obligando a los padres, tutores y custodios a que cumplan con dicho principio.

"Señala que el artículo 343 Bis del Código Penal Federal equipara la violencia familiar con la *ejecución de actos o conductas de dominio, control o agresión física, psicológica, patrimonial o económica a alguna persona con la que se encuentre o haya estado unida por vínculo matrimonial, de parentesco por consanguinidad, afinidad o civil, concubinato o una relación de pareja dentro o fuera del domicilio familiar*. Que con dicha definición se describe la alienación parental, lo que permite demostrar que la porción normativa impugnada no está contraviniendo las normas federales en ningún momento.

"Después de que hace alusión al principio de progresividad, sostiene que con ello se evidencia la legalidad en el incremento de la pena como máxima en el Estado. Asimismo, menciona que si bien es cierto que toda pena deberá ser proporcional al delito que lo regule o sancione, respecto del bien que sea tutelado, contrario a lo sostenido por el accionante, el incremento *'a la pena atiende a una medida de seguridad y gravedad que pudiera padecer la totalidad de la sociedad, pues esa imposición se sostiene de un grado de culpabilidad, así como la obligación a elegir la medida más adecuada, con la finalidad de revertir la peligrosidad y el daño psicológico que representa la alienación parental en el menor. Sumado a ello, favorece a la sociedad la modificación al artículo 178,*



del Código Penal Federal, dado que, la misma requiere de tranquilidad sobre todo cuando se refiere a la paz y desarrollo del menor, ocasionando que esta conducta se aminore' (sic).

"Sostiene que la porción normativa impugnada no constituye una afectación al principio de interés superior del menor, al derecho de la niñez y su sano desarrollo, a la familia y su protección, a la seguridad jurídica y libertad personal, así como del principio de utilización del derecho penal como *ultima ratio*.

"Que contrario a lo sostenido por la disconforme, cuando refiere que: '*se ha vulnerado el principio de utilización del derecho penal como ultima ratio*'; en realidad en la especie se actualiza un efecto al contrario, ya que si bien la reforma efectuada corresponde a modificaciones del Código Familiar y del Código Penal, ambos del Estado de Michoacán, por ello –dice– es indispensable resaltar que '*se regula la alienación parental, precisando que: en el Código Familiar regula sus efectos (como ya se expresó en líneas anteriores) y en el Código Penal regula la porción normativa que se pretende impugnar, siendo el Decreto Legislativo Número 181, por el que se reforma el artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa*' impugnada."

II. Informe de la autoridad promulgadora

"Después de precisar cuál es la finalidad de la pena; señala que derivado de los altos índices de violencia en contra de la niñez y particularmente, la generada dentro de los hogares, así como de la obligación del Estado de garantizar el interés superior de la niñez, fue que se emitió la porción normativa impugnada.

"Menciona que debido al aumento de la conducta de alienación parental resulta imperiosa la necesidad de legislar en ese tema, para crear conciencia en la sociedad y procurar que en principio disminuya esa conducta para que posteriormente se trate de erradicarla del plano social en la entidad.

"Que con la sola adición de la porción normativa no se está privando de ningún derecho a las personas, sino que depende de que se realice la conducta específica para que pueda ser aplicada en su perjuicio.



"Que lo que se busca con la adición a la porción normativa impugnada, es evitar que se vea afectado precisamente el interés superior del menor con conductas de los progenitores que puedan llegar a causar daños psicológicos irreversibles y con ellos coartar el pleno desarrollo de los menores.

"Refiere que contrario a lo que sostiene la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que la *'norma impugnada incide directamente en el ejercicio de los derechos de las niñas y niños, toda vez que la imposición de una pena privativa de libertad a un progenitor, no resulta una medida idónea que permita a la niñez el disfrute pleno de sus derechos, ya que de lo contrario puede traducirse en una afectación psicológica de gran impacto para los menores que se ven privados de la convivencia de sus padres'*; previo a sostener tales aseveraciones la comisión debió llevar a cabo una ponderación de derechos, es decir, hacer un análisis minucioso para estar en condiciones de saber qué afecta más al menor, si el establecimiento de una medida que busca tipificar la conducta errónea de los progenitores y de esa manera evitar que se lleve a cabo la violencia en contra de los menores o bien, que se siga permitiendo que con la alienación parental se causen graves daños psicológicos irreversibles en los menores, con lo cual se vean afectados en su pleno desarrollo personal; asumiendo el Estado una actitud pasiva, a pesar de estar obligado a considerar de manera primordial el interés superior del menor.

"Menciona que es obligación de los poderes públicos en sus diferentes ámbitos garantizar un pleno desarrollo integral del menor para una vida digna en las condiciones que como Estado se tienen que hacer valer mediante mecanismos efectivos y sobre todo el de los derechos humanos de protección a los niños y niñas como lo establece el artículo 13 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

"Finalmente, aduce que la penalidad de los delitos no afecta de manera directa a las personas con el solo hecho de establecerlas en la norma, sino que es necesario que concurren ciertos supuestos y la comisión de lo que la ley prohíbe para que la sanción le sea aplicada a quien comete el ilícito. Ese ese sentido, dice que la reforma impugnada únicamente alcanza a las personas que incurran en los supuestos establecidos en la norma, de ahí que estima que no se advierte la presencia de violación alguna."



SÉPTIMO.—Acuerdos que tienen por rendidos los informes de las autoridades demandadas. Por acuerdos de siete y veintiuno de febrero de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por rendidos los informes requeridos a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Michoacán; así como por exhibidas las copias certificadas de los antecedentes legislativos de la porción normativa impugnada.

OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. Dicha autoridad manifestó sustancialmente lo siguiente:

"En cuanto a los presupuestos procesales, señala que este Alto Tribunal es competente para conocer del asunto que nos ocupa; que la parte promovente se encuentra legitimada para accionar el medio de control constitucional; y que la promoción de la controversia constitucional es oportuna.

"Por lo que ve al fondo del asunto; estima que la porción normativa impugnada vulneró el principio de interés superior de la niñez.

"Lo anterior es así, pues señala que en el proceso de producción de normas que se relacionen de manera directa o indirecta con un niño, su interés superior debe ser una consideración primordial, siendo obligación de los órganos legislativos el explicitar la forma en que se ha examinado y evaluado dicho interés superior y la importancia que se le ha atribuido en el citado proceso deliberativo de creación de la ley; además –añade– que cuando la medida que tome el Estado tenga repercusiones importantes en los niños, es preciso adoptar un nivel mayor de protección a fin de evaluar sus efectos en éstos.

"A pesar de ello, estima que el Poder Legislativo del Estado de Michoacán incumple con el imperativo de guiar su actuación en torno al interés superior del niño, ya que si bien es cierto que en el proceso legislativo que dio origen a la reforma impugnada señaló que su incorporación atendía al bienestar de los menores y a la exigencia social de velar en todo momento con la máxima protección de la niñez y sus derechos, así como de su desarrollo emocional y psicológico; no menos cierto es que no atendió de manera eficaz la problemática que buscó tutelar.



"Refiere que su actuación atenta en contra de diversos principios contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en normas de carácter internacional, ya que la inclusión de la conducta de alienación parental en el orden jurídico penal local, representa un peligro latente frente a los derechos humanos de niños, niñas y adolescentes.

"Menciona que el Congreso del Estado en ningún momento valoró las implicaciones que tendría la introducción de la conducta de alienación parental en la normatividad penal de la entidad, esto es, las situaciones de riesgo o peligro que se podrían generar con motivo de la tipificación y sanción de la conducta antijurídica, tampoco analizó la manera en que la pena privativa de libertad con que se sanciona el delito de alienación parental puede impactar en el ejercicio de otros derechos de los niños, pues dada la interdependencia de los mismos, debió proyectar su posible afectación a futuro tomando en cuenta de qué manera impactaría en el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social, el hecho de que a alguno de sus progenitores se le imponga una pena privativa de la libertad. Dice que el legislador no valoró de qué manera esta determinación resulta ser la más adecuada para el bienestar y desarrollo del niño.

"En ese orden de ideas, arguye que la legislatura local no preservó el entorno familiar y el mantenimiento de las relaciones familiares, en tanto que en ningún momento llevó a cabo una evaluación y determinación del interés superior de los niños en el contexto de la separación del menor del progenitor acusado, sino que, simplemente establece una pena privativa de libertad de uno a cinco años de prisión a quien realice la conducta típica; impone una suspensión de los derechos que se tengan respecto de la víctima por el término de la pena de prisión impuesta, incluidos los de carácter sucesorio y la prohibición de ir a un lugar determinado o de residir en él.

"Por su parte, en cuanto al examen de constitucionalidad de la medida legislativa impugnada; considera que la finalidad del legislador local al expedir la norma impugnada persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues va encaminada a salvaguardar los derechos de los menores a quienes por la conducta tipificada se les transforma la conciencia con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con unos de sus progenitores.



Sin embargo, agrega, la porción normativa impugnada no cumple con la pauta de idoneidad, ya que la medida legislativa impuesta por el Ejecutivo del Estado no sólo no alcanza en algún grado los fines perseguidos por el legislador como lo es la tutela de los derechos de la niñez en aplicación del interés superior del menor, previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, sino que en realidad, afecta los derechos del niño, pues dada la interdependencia de los mismos, debió proyectar su posible afectación a futuro tomando en cuenta de qué manera impactaría en el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social, el hecho de que a alguno de los progenitores se le imponga una pena privativa de la libertad."

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos de las partes y la opinión del procurador general de la República, por auto de trece de marzo de dos mil diecisiete, 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 legalmente 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 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, toda vez que la promueve el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos solicitando la invalidez del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa que indica: "Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados", reformado mediante Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el día dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, por contrariar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** Es oportuna la presentación de la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, pues se hizo dentro del plazo legal esta-



blecido en el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹ esto es, dentro de los treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha de publicación de la norma impugnada.

Así es, la presente acción de inconstitucionalidad se promovió oportunamente, dado que la porción normativa del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, fue reformada mediante Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el viernes dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis;² por lo que el plazo de treinta días naturales para promover la acción **transcurrió del sábado diecinueve de noviembre al domingo dieciocho de diciembre de dos mil dieciséis.**

Luego, dado que el término para la presentación del escrito inicial fue inhábil, por ser día domingo y la acción de inconstitucionalidad fue presentada en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el día lunes **diecinueve de diciembre de dos mil dieciséis,**³ es indudable que se promovió oportunamente.

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

El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos puede promover acción de inconstitucionalidad en contra de leyes federales y otras normas de carácter general que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

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

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

² Folios 147 a 150 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad 111/2016.

³ *Ibidem*, folio 29 vuelta.



Este Tribunal Pleno ha sostenido respecto de los requisitos necesarios para que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos acredite su legitimación en la acción de inconstitucionalidad, que basta con que la comisión aduzca en su demanda la violación a los derechos humanos, sin que sea necesario el análisis preliminar de la norma impugnada ni el pronunciamiento sobre si ésta tutela o no derechos humanos, ya que ello son cuestiones que atañen al fondo del asunto.⁴

Ahora, de la lectura de los conceptos de invalidez de la demanda, que aparecen resumidos en el resultando tercero de la presente resolución, se advierte que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos hace diversos planteamientos por los que considera que el artículo 178, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Michoacán, es violatorio de los derechos humanos de las niñas, niños y adolescentes, particularmente al principio del interés superior de la niñez, a su derecho a la familia, al sano desarrollo, así como una inobservancia por parte del Estado de su obligación de proteger a la familia, la libertad personal, la seguridad jurídica y del principio de utilización del derecho penal como *ultima ratio*.

En consecuencia, se estima que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está legitimada para interponer la presente acción de inconstitucionalidad.

Por su parte, suscribe la demanda de acción de inconstitucionalidad Luis Raúl González Pérez, ostentándose como presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada de la comunicación del presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República de trece de noviembre de dos mil catorce, en la que consta el acuerdo sobre su designación como presidente de la citada comisión por el periodo de dos mil catorce a dos mil diecinueve.

Por tanto, procede reconocer la personalidad de quien comparece en nombre de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, ya que su representa-

⁴ Acciones de inconstitucionalidad 146/2007 y su acumulada 147/2007 y 22/2009, resueltas en sesiones de veintiocho de agosto de dos mil ocho y cuatro de marzo de dos mil diez, respectivamente.



ción corresponde al presidente según lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y 18 de su reglamento.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, además de que este Alto Tribunal tampoco advierte que se actualice alguno.

Lo anterior, sin que pase inadvertido que al dar contestación a las manifestaciones vertidas en el curso inicial de demanda, el presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán señaló que la parte promovente en ningún momento enderezó un motivo de impugnación en contra de la porción normativa impugnada. Sin embargo, ello no es motivo suficiente para emprender el estudio correspondiente, debido a que tan sólo constituye una manifestación aislada; máxime si se toma en consideración que del análisis del oficio de referencia se desprende que vierte una serie de argumentos a través de los cuales pretende desvirtuar los planteamientos de la parte promovente, tendentes a evidenciar la inconstitucionalidad de la porción normativa impugnada.

En ese orden de ideas, lo procedente es abordar el estudio de los planteamientos de inconstitucionalidad.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Según se pudo observar en párrafos precedentes, en el caso que nos ocupa se cuestiona la validez del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa que indica: "Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados."; en tanto que, a partir de dicho enunciado, se sanciona a quien realice la conducta de alienación parental con una pena privativa de libertad, con la suspensión de los derechos que tenga respecto de la víctima por el término de la pena de prisión, incluidos los de carácter sucesorio y con la prohibición de ir a un lugar determinado o residir en él.

Lo que, a decir de la parte promovente, transgrede el principio de interés superior del menor, su derecho a la familia y al sano desarrollo de la niñez, además de poner en evidencia la inobservancia del Estado de su obligación de proteger



a la familia, la libertad personal, la seguridad jurídica y el principio de utilización del derecho penal como *ultima ratio*.

Ello, al considerar básicamente que la autoridad legislativa si bien utilizó el derecho penal para erradicar la conducta de alienación parental, lo cierto es que incumplió con el imperativo de ajustar su actuación en torno al interés superior de niño, habida cuenta que no estableció la medida más idónea para garantizar y proteger al menor, así como el ejercicio pleno de los derechos que le son inherentes, puesto que ni siquiera se previó la posibilidad de manifestar su opinión; tampoco hizo una estimación de las repercusiones en sus derechos ni de sus necesidades afectivas.

De ahí que, según lo refiere la accionante, de actualizarse la conducta anti-jurídica y al hacer efectiva la sanción en la persona del padre alienante, la privación del contacto del menor con el progenitor alienante termina por causarle un daño que se consume de modo irreparable y que afecta en mayor medida su núcleo familiar y su desarrollo integral, dado el grado de dependencia generado con el sujeto activo y el efecto negativo que tendría ese escenario con respecto al padre no conviviente, antes de lograr su protección a través de medidas menos restrictivas.

Así las cosas, sostiene que la imposición de una pena privativa de libertad a un progenitor alienante no necesariamente se traduce en una medida idónea que permita a los niños, niñas o adolescentes beneficiarse de ella, simplemente porque no atiende a una reparación gradual del daño ocasionado, sino por el contrario, termina por afectar su núcleo familiar de una manera permanente, drástica y desproporcionada, en inobservancia de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 17 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 9 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Sobre el particular, señala que si bien la finalidad del legislador local al equiparar la alienación parental con el delito de violencia familiar y sancionarlo con pena privativa de la libertad, entre otras medidas, persigue una finalidad constitucionalmente válida, pues va encaminada a procurar el bienestar psicológico



de los menores y alejarlos de cualquier situación que les genere inseguridad y problemas que afecten su desarrollo integral y emocional.

Sin embargo, agrega que la porción normativa impugnada no cumple con la pauta de idoneidad, ya que la medida legislativa impuesta por el legislador no sólo no alcanza en algún grado los fines perseguidos por el legislador, como lo es la tutela de los derechos de la niñez en aplicación del interés superior del menor previsto en el artículo 4o. de la Constitución Federal, sino que en realidad, afecta los derechos del niño, pues dada la interdependencia de sus derechos, debió proyectar su posible afectación a futuro tomando en cuenta de qué manera impactaría en el desarrollo físico, mental, espiritual, psicológico y social, el hecho de que a alguno de los progenitores se le imponga una pena privativa de la libertad.

Además, por lo que ve a la necesidad de la medida, refiere que dentro del abanico de posibilidades existen otras alternativas menos lesivas a los derechos fundamentales del menor; de esta manera, el legislador debió determinar si esas alternativas, que pudieran resultar igualmente idóneas, intervienen con menor intensidad en el núcleo familiar de la niñez. Finalmente, considera que la medida resulta desproporcional, atendiendo al grado de intervención que genera en relación con los beneficios que pudiera tener con la separación del padre alienante.

Lo cual resulta esencialmente **fundado**, aunque para ello se atienda a la causa de pedir.

A fin de evidenciar lo anterior, se estima necesario transcribir el contenido del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán que se localiza en el libro segundo, título séptimo, capítulo I, denominado "Violencia familiar".

"Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo conductas que agredan física, psicológica, patrimonial o económicamente, a alguna persona con la que se encuentre unida por vínculo matrimonial, de parentesco, por consanguinidad, afinidad, civil, concubinato, relación de pareja o familiar de hecho o esté sujeta a su custodia, protección o cuidado, o tenga el cargo de tutor o curador



sobre la persona, o de aquellas personas que no reúnen los requisitos para constituir concubinato, siempre que hagan vida en común, dentro o fuera del domicilio familiar. **Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados.** Se impondrá de uno a cinco años de prisión, suspensión de los derechos que tenga respecto de la víctima por el término de la pena de prisión impuesta, incluidos los de carácter sucesorio y prohibición de ir a un lugar determinado o residir en él ..."

Como es posible observar, en el numeral transcrito el legislador de Michoacán reguló el tipo penal de violencia familiar a partir de precisar cuáles son los actos de reproche al sujeto activo del delito, quiénes son los titulares del bien jurídico tutelado o puesto en peligro y las sanciones penales correspondientes a dicho delito. Luego, con motivo de la reforma publicada en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán el día dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, incorporó a ese tipo penal la conducta de la "*alienación parental demostrada, respecto de hijos o adoptados*".⁵

Con lo cual, puso especial énfasis en la necesidad de proteger a los menores en su integridad respecto de esa manifestación de violencia (psicoemocional) generada por los padres biológicos o adoptivos; tal como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa que dio origen a la emisión de la norma impugnada⁶ y del dictamen elaborado por la Comisión de Justicia del Congreso

⁵ Al respecto, cabe señalar que el ordenamiento sustantivo penal no establece la descripción típica de la alienación parental. Sin embargo, para poder tener una simple noción del concepto, resulta conveniente acudir al Código Familiar para el Estado de Michoacán de Ocampo (que no es supletorio del Código Penal de esa entidad), el cual en su artículo 318, establece lo siguiente: "También comete violencia familiar el elemento de la familia que transforma la conciencia de un menor de edad, con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con uno de sus progenitores o abuelos. La conducta descrita en el párrafo anterior se denomina alienación parental cuando es realizada por uno de los padres."

⁶ Presentada ante la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Michoacán, el 17 de junio de 2016, por los diputados Ernesto Núñez Aguilar y Mary Carmen Bernal Martínez, como coordinador del Grupo Parlamentario del Partido Verde Ecologista de México y coordinadora del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, respectivamente; donde sostuvieron lo siguiente:

"Exposición de motivos

"De acuerdo a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, los derechos de la niñez están previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales, esencialmente en la Convención sobre los Derechos del Niño y en la Ley General de los Derechos de Niñas,



Niños y Adolescentes; a decir de ésta, el artículo 13 enmarca tres derechos que para la protección a la niñez son de suma importancia:

"1. El derecho a vivir en familia: 'Todas las niñas, niños y adolescentes, tienen derecho a vivir en una familia y no podrán ser separados de ella por falta de recursos para su subsistencia, tampoco podrán ser separados de las personas que los tengan bajo su guarda y custodia, sino por orden de autoridad competente y mediante un debido proceso en el que haya sido tomada en cuenta su opinión y su interés superior ...

"Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a convivir con su madre y padre, así como las familias de aquéllos ... en un ambiente libre de violencia, excepto cuando ese derecho sea limitado por autoridad competente en atención a su interés superior.'

"2. El derecho a vivir en condiciones de bienestar y a un sano desarrollo integral: '*Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir en un medio ambiente sano y sustentable, y en condiciones que permitan su desarrollo, bienestar, crecimiento saludable y armonioso, tanto físico como mental, material, espiritual, ético, cultural y social.*'

"3. El derecho de acceso a una vida libre de violencia y a la integridad personal: '*Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a vivir una vida libre de toda forma de violencia y a que se resguarde su integridad personal, a fin de lograr las mejores condiciones de bienestar y el libre desarrollo de su personalidad.*'

"En el ámbito nacional, este principio del interés superior de la niñez se puede observar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el noveno párrafo artículo 4o. que manifiesta: '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 de seguir el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas dirigidas a la niñez.'

"Lamentablemente la violencia contra la niñez tiene diversas expresiones, y la violencia dentro de los hogares son los más representativos, observándose en Michoacán específicamente un aumento desde el año 2005 de acuerdo al Instituto Nacional de Estadística y Geografía:

"Maltrato físico: 64.1 %

"Maltrato por omisión de cuidados: 13.2 %

"Maltrato emocional: 10.3 %

"Para el año 2010, la población infantil representó un porcentaje importante de personas de 0 a 14 años del 30.3 %

"Bajo esta perspectiva, es imperativo cuidar de la niñez michoacana para evitar que sufra de violencia familiar y destruyan los vínculos con sus padres o abuelos.

"Por lo tanto, el Estado debe garantizar el interés superior de la niñez en todas y cada una de las leyes que sean presentadas ante el Poder Legislativo del Estado de Michoacán de Ocampo.

"En Michoacán, el Código familiar define a la familia como "... *una institución social, permanente, compuesta por un conjunto de personas unidas por el vínculo jurídico del matrimonio, de la sociedad de convivencia o por el estado jurídico de concubinato; por el parentesco por consanguineidad, adopción o afinidad.*"

"Lamentablemente, de acuerdo al censo de población y vivienda del año dos mil realizado por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, Michoacán observó lo siguiente:

"2.5% son mujeres separadas; y

"0.7% son mujeres divorciadas.

"Sin embargo, cabe destacar que uno de los principales problemas en la disolución del vínculo matrimonial es la violencia intrafamiliar representando un 1.6% igual que la media nacional para el año 2000, los cuales contaban con hijos que son los que más sufren las consecuencias al pelearse la custodia poniéndolos en contra uno con otro.



de Michoacán a la iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona la porción en comento,⁷ en los que se hace patente que ante el incremento en los índices de violencia en contra de los menores es necesario protegerlos respecto de cualquiera de sus manifestaciones, especialmente de aquel tipo de violencia que se genera en el seno familiar.

"De acuerdo a José Manuel Aguilar, citado por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos dos aspectos resultan importantes de analizar:

"1. Esta actividad genera que el menor de edad odie a cualquiera de los progenitores; y

"2. Esta conducta debe ser injustificada, ya que los vínculos entre el menor de edad y cualquiera de los progenitores pueden verse afectados por conductas reales, imputables a éste.

"La literatura especializada, afirma que la alienación parental es una manifestación de maltrato psicológico, que puede constituirse como la base de diversas patologías infantiles que afectan la vida presente y futura de la niñez.

"Por lo tanto, la alienación parental puede ser llevada a cabo por hombres y por mujeres y produce una afectación a los derechos fundamentales de la niñez, de ahí que es indispensable otorgarle la importancia que requiere actualmente, y por tanto llevar a cabo la prevención y atención que demanda.

"Es por todo lo anterior que resulta sumamente necesario fortalecer el marco jurídico del Código Familiar del Estado de Michoacán de Ocampo, así como incluir esta figura jurídica en el Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo."

⁷ Que en Sesión de Pleno de la Septuagésima Tercera Legislatura de fecha 28 de junio de 2016, se dio lectura a la iniciativa con proyecto de Decreto por el que se reforma el artículo 318 del Código Familiar y por el que se reforma el artículo 178 del Código Penal, ambos para el Estado de Michoacán de Ocampo, presentada por el diputado Ernesto Núñez Aguilar y la diputada Mary Carmen Bernal Martínez, turnada a la Comisión de Justicia, para su estudio, análisis y dictamen.

Del estudio y análisis realizado por la comisión se llegó a las siguientes:

"Consideraciones.

"...

"Que la iniciativa presentada por los diputados Ernesto Núñez Aguilar y Mary Carmen Bernal Martínez, sustentaron su exposición de motivos en lo siguiente:

"...

"Las y los diputados integrantes de esta Comisión Dictaminadora consideramos importante la consumación de esta iniciativa, toda vez que tiene como fin, contribuir con el bien superior del menor toda vez que el crecimiento y desarrollo de este, debe ser cuidado y encaminado a un bienestar psicológico, alejado de cualquier situación que le genere inseguridad, así como conflictos emocionales hacia alguno de sus progenitores o hacia aquellos que ejerzan la custodia, es decir, el menor no puede estar involucrado en problemas que afecten su desarrollo integral y emocional.

"En este mismo eje resulta fundamental generar las medidas necesarias para evitar las conductas que generan el quebrantamiento de los vínculos familiares.

"Por lo anteriormente expuesto y con fundamento en los artículos 52, fracción I, 60, 62, fracciones XIX, 85, 244 y 245 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, las y los diputados integrantes de la Comisión de Justicia nos permitimos someter a la consideración de Pleno de esta Legislatura."



Así las cosas, a partir de la mencionada reforma al Código Penal Local, a quien realice la conducta de alienación parental se le sancionará con una pena privativa de libertad, con la suspensión de los derechos que tenga respecto de la víctima por el término de la pena de prisión, incluidos los de carácter sucesorio y con la prohibición de ir a un lugar determinado o residir en él.

Sobre el particular, cabe señalar que el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el legislador en materia penal tiene amplia libertad para diseñar el rumbo de la política criminal, es decir, para elegir los bienes jurídicamente tutelados, las conductas típicas antijurídicas y las sanciones penales, de acuerdo con las necesidades sociales del momento histórico respectivo. Sin embargo, al configurar las leyes relativas debe respetar el contenido de diversos principios constitucionales, entre ellos los de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, a fin de que la aplicación de las penas no sea infamante, cruel, excesiva, inusitada, trascendental o contraria a la dignidad del ser humano.⁸

En abono a lo anterior también es importante mencionar que uno de los principios para examinar los límites al poder punitivo del Estado es el de *ultima ratio*, que apunta a que el derecho penal debe ser el último instrumento al que (la sociedad) recurre para proteger determinados bienes jurídicos, siempre y cuando no haya otras formas de control menos lesivas "formales o informales". De esta manera, si se logra la misma eficacia disuasiva a través de otros medios menos gravosos, (la sociedad) debe inhibirse de recurrir a su instrumento más intenso.⁹

Lo cual significa, tal como se anticipó, que aun cuando el legislador tiene un amplio margen de libertad configurativa para crear o suprimir figuras delictivas e infractoras, graduar las penas aplicables, fijar la clase y magnitud de éstas con arreglo a criterios de agravación o atenuación de los comportamientos penalizados. Lo cierto es que sus facultades no son ilimitadas, puesto que su actuación

⁸ Jurisprudencia P./J. 102/2008, de rubro: "LEYES PENALES. AL EXAMINAR SU CONSTITUCIONALIDAD DEBEN ANALIZARSE LOS PRINCIPIOS DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 599, de la Novena Época.

⁹ Carnevali Rodríguez, Raúl. (2008). *Derecho penal como ultima ratio*. Hacia una política criminal racional. *Ius et Praxis*, 14(1), 13-48. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-00122008000100002>



no sólo debe estar sujeta a los límites que derivan de los principios de legalidad, de razonabilidad y de proporcionalidad de las penas, sino también al de *ultima ratio*.

Con relación al principio de interés superior de la niñez reconocido en el artículo 4o., párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cabe señalar que este Alto Tribunal –a través de la jurisprudencia– ha desarrollado abundante doctrina con la que determina los alcances de dicho principio. Empero, para lo que aquí interesa, basta con establecer como premisas fundamentales para la elaboración de la presente resolución, las siguientes: que el interés superior de los niños, niñas y adolescentes implica que el desarrollo de éstos 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 su vida.¹⁰

Además, que todas las autoridades deben asegurar y garantizar que en todos los asuntos, decisiones y políticas públicas en las que se les involucre, tengan el disfrute y goce de todos sus derechos humanos, especialmente de aquellos que permiten su óptimo desarrollo, esto es, los que aseguran la satisfacción de sus necesidades básicas como alimentación, vivienda, salud física y emocional, el vivir en familia con lazos afectivos, la educación y el sano esparcimiento, elementos –todos– esenciales para su desarrollo integral.

Lo cual implica que la protección de sus derechos debe realizarse por parte de las autoridades a través de medidas reforzadas o agravadas en todos los ámbitos que estén relacionados directa o indirectamente con los niños, niñas y adolescentes, ya que sus intereses deben protegerse siempre con una mayor intensidad; y que bajo esa lógica, 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

¹⁰ Jurisprudencia 1a./J. 25/2012 (9a.), de rubro: "INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. SU CONCEPTO.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libro XV, Tomo 1, diciembre de 2012, página 334.



y la forma en que deben armonizarse para servir como herramienta útil para garantizar en todo momento el bienestar integral del menor al que afecten.¹¹

Ahora, por lo que corresponde propiamente al tema de la alienación parental, conviene precisar que el Pleno de este Alto Tribunal al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016, en sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, entre otros aspectos declaró la invalidez de la porción normativa del artículo 429 Bis A, párrafo primero, del Código Civil del Estado de Oaxaca, que disponía: "Bajo pena de suspenderse o declararse la pérdida de su ejercicio."; así como del artículo 459, fracción IV, que establecía: "La patria potestad se pierde: ... IV. Cuando el que la ejerce produce actos de alienación parental, existiendo la posibilidad de poner en riesgo la salud, el estado emocional o incluso la vida del menor."

Lo anterior, al considerar por una parte, que esta última disposición condicionaba la pérdida de la patria potestad a que con el despliegue de la conducta de alienación parental se pusiera en riesgo la salud, el estado emocional o la vida de los menores de edad. En tanto que, dicho aspecto ya había sido materia de pronunciamiento por parte de la Primera Sala (en tratándose de aquellas conductas dañosas de los progenitores, como el incumplimiento de los deberes alimentarios o los malos tratamientos expresados a través de actos de violencia física y psicológica), en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de aquellas normas que contenían ese mismo diseño legislativo, debido a que no constituían una medida legislativa eficaz para la protección reforzada de los derechos de los menores de edad, antes bien, implícitamente justificaba y toleraba la violencia en contra de los menores. De ahí que, al asumir ese mismo criterio fue que se declaró la invalidez de la referida porción normativa.

¹¹ Jurisprudencia 1a./J. 18/2014 (10a.), de título, subtítulo: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. FUNCIÓN EN EL ÁMBITO JURISDICCIONAL.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 406, de la Décima Época «y Semanario Judicial de la Federación del viernes 28 de marzo de 2014 a las 10:03 horas». Así como 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.". Consultable en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 34, Tomo I, septiembre de 2016, página 10, de la Décima Época «y Semanario Judicial de la Federación del viernes 23 de septiembre de 2016 a las 10:32 horas».



Por su parte, el Pleno de este Alto Tribunal determinó básicamente que la previsión de suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia del despliegue de la conducta de alienación parental es desproporcionada en detrimento de los derechos del menor a vivir en familia y mantener relaciones afectivas con ambos progenitores; no porque la medida sea inconstitucional en sí misma, sino porque no le permiten al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultará en beneficio del menor involucrado.

Las consideraciones que dieron sustento a lo resuelto en ese sentido, fueron las siguientes:

- En primer término, señaló que el legislador al introducir la alienación parental como una forma de violencia familiar y como causa de suspensión o pérdida de la patria potestad, lo hizo atendiendo al interés superior del menor y a la obligación del Estado de adoptar un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad; de ahí que, estimó que su previsión legislativa se encontraba formalmente justificada.

- Precisó que las conductas de alienación parental inciden en diversos derechos de los menores de edad, particularmente, el derecho a no ser sujetos de violencia en el seno familiar, a vivir en familia y en el contexto de separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores. Que si bien las disposiciones impugnadas buscan proteger el primero de los derechos, con la medida adoptada como consecuencia se ven restringidos los demás derechos.

- Mencionó que de acuerdo a los precedentes de este Alto Tribunal, las medidas como la pérdida de la patria potestad (y por igualdad de razón, su suspensión), la reasignación de la guarda y custodia, así como la privación de un régimen de convivencias, en sí mismas, no son inconstitucionales, aun cuando entrañen una separación de los menores de uno o ambos padres, pero sí deben entenderse como excepcionales y deberán estar justificadas precisamente en el interés superior de los menores, ya que en ellas convergen las necesidades de protección de diversos derechos de éstos, que se impone jerarquizar y ponderar en su propio beneficio.



- Que las referidas medidas, más que ser vistas como sanciones civiles a los padres, deben entenderse como medidas en beneficio de los hijos (en protección de sus derechos); de ahí que en las determinaciones judiciales que las decreten se ha de valorar si las mismas resultan idóneas, necesarias y eficaces conforme a las circunstancias del caso, para procurar el bienestar de los menores de edad a la luz de su interés superior.

- Refirió que la suspensión o la pérdida de la patria potestad, implica, que el progenitor que ha sido suspendido o ha perdido el ejercicio de la misma, no puede tener a su cargo la guarda y custodia del hijo, y sólo por determinación judicial, si se estima conveniente para el menor, podrá establecerse un régimen de visitas y convivencias, como ejercicio del derecho del niño, niña o adolescente a mantener sus relaciones afectivas con dicho progenitor.

- A partir de lo anterior, el Pleno de este Alto Tribunal determinó que la medida adoptada por el legislador en las disposiciones impugnadas, como consecuencia de la actualización de conductas de alienación parental, vulnera su derecho a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores. Ello –según precisó– no porque la medida sea inconstitucional en sí misma, sino porque resulta desproporcionada debido a que los preceptos no dan cabida a que el juzgador haga esa ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso en concreto y decida si efectivamente aplicarla resultará en beneficio del niño, niña o adolescente involucrado.

- Que las normas no permiten al Juez hacer la ponderación de la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida ahí prevista en el caso concreto, atendiendo a sus circunstancias y a los diversos derechos del niño que se vean involucrados, con la potestad de decidir su no aplicación de estimarlo conveniente y optar por alguna otra providencia que se estime más adecuada para ese fin y ello es suficiente para considerar que la norma impide al Juez salvaguardar el interés superior de los menores.

- Estimó que si bien pudiera pensarse que, aunque la norma no aluda expresamente a esa potestad discrecional del Juez, ésta puede ser ejercida, debido a que está inmersa en el deber constitucional y convencional del juzgador de proteger el interés superior de los menores de edad; sin embargo, el Tribunal



Pleno añadió, que la intelección de la norma cuestionada, conduce a estimar que excluye esa posibilidad, pues estrictamente dispone la prohibición de la conducta, bajo pena de suspensión o pérdida de la patria potestad, previsión normativa que refleja el propósito del legislador de que la conducta se debe reprochar al alienador mediante la aplicación de esa consecuencia en forma inmediata.

- Que con la suspensión o pérdida de la patria potestad como resultado de actos de alienación parental, colisionan tanto el derecho del niño a ser protegido de actos de violencia familiar que están afectando su integridad psicoemocional, como el derecho del niño a vivir en familia y mantener sus relaciones con ambos progenitores; confrontación de derechos que no puede ser resuelta sólo con apreciar en abstracto la naturaleza de unos y otros bienes jurídicos inmersos, sino que se requiere la ponderación de todos los elementos y circunstancias que incidan en el caso para, conforme al interés superior de los menores de edad, determinar si es viable adoptar otras medidas distintas, que resulten idóneas para proteger con equilibrio tales derechos.

En ese orden de ideas, a juicio del Pleno de este Alto Tribunal las consideraciones antes expuestas deben reiterarse y aplicarse por mayoría de razón a fin de resolver el asunto que aquí nos ocupa.

Lo anterior, porque si en las normas analizadas por este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad 11/2016, en las que únicamente se establecía como consecuencia jurídica de la alienación parental la pérdida de la patria potestad, se dijo que resultaba desproporcionada la medida en detrimento de los derechos del menor a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores, no porque fuese inconstitucional en sí misma, sino porque no le permitía al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultaba en realidad en beneficio del menor involucrado o bien, si era necesario optar por alguna otra providencia que fuese más adecuada para salvaguardar los derechos del niño, niña o adolescente (dada la intención del legislador de que la conducta se debía reprochar al alienador mediante la aplicación de una consecuencia inmediata).



En el caso en particular, tal como se anticipó, esas consideraciones aplican por mayoría de razón, en tanto que, con la incorporación de la porción normativa impugnada al artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, el legislador local se valió del derecho penal –como *ultima ratio*– para reprimir la conducta de alienación parental e incorporarla al tipo penal de violencia familiar, en función de proteger a los niños del maltrato psicológico provocado por sus familiares. De esta manera, invariablemente se debe sancionar a quien realice la conducta de alienación parental con una pena privativa de libertad, con la suspensión de los derechos que tenga respecto de la víctima por el término de la pena de prisión, incluidos los de carácter sucesorio y con la prohibición de ir a un lugar determinado o residir en él.

Lo cual significa que con el diseño legislativo de la disposición impugnada, la porción normativa también se vuelve indiferente ante los derechos del menor de vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores y por ende, es desproporcional, debido a que no se le permite al juzgador hacer una ponderación de la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida ahí prevista en beneficio de los menores; antes bien, como se dijo, una vez demostrada la conducta de reproche, la consecuencia inmediata es la privación de la libertad del sujeto activo del delito y la suspensión de sus derechos respecto de la víctima por el plazo de la pena de prisión.

Así las cosas, al no permitírsele al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultará en beneficio del menor involucrado o bien, optar por alguna otra medida que se estime más adecuada para salvaguardar los derechos del niño; la norma impugnada, tal como está diseñada, evidencia la omisión del legislador local de adoptar un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad, que les permita satisfacer sus necesidades básicas para su desarrollo integral.

Se arriba a lo anterior, sin que pase inadvertido para quienes resuelven que el legislador local, según se desprende de los trabajos preliminares, con la incorporación de la conducta de alienación parental al tipo penal de violencia familiar contenido en el artículo 178 del código penal local, pretendió proteger al menor en



su integridad respecto de esa manifestación de violencia psicoemocional generada por los padres biológicos o adoptivos; y de alguna manera dar cumplimiento a sus obligaciones de velar por el interés superior de los niños en el proceso de producción de normas.

Empero, tal como se dijo en la referida acción de inconstitucionalidad 11/2016, en el caso en particular el creador de la norma no consideró que en las conductas de alienación parental inciden diversos derechos de los menores de edad, no solamente el de no ser sujetos de violencia en el seno familiar, sino también, a vivir en familia y en el contexto de separación de los padres, a mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores; además de que las medidas que entrañan una separación de los menores con uno o ambos de ellos deben ser excepcionales y estar justificadas precisamente en su interés superior. Lo anterior, pues según se puede observar, con la disposición impugnada ni siquiera es factible considerar los derechos del menor de vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos padres.

Consecuentemente, lo procedente es declarar la invalidez de la porción normativa impugnada que establece: "*Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados.*"

Ante lo resuelto en tal sentido, se estima innecesario analizar la norma impugnada a la luz de los restantes subprincipios del test de proporcionalidad sugeridos por la parte promovente, puesto que a juicio del Pleno de este Alto Tribunal resultan aplicables, por mayoría de razón, las consideraciones sostenidas en la acción de inconstitucionalidad 11/2016, en las que básicamente se dijo que la previsión de suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia jurídica del despliegue de la conducta de alienación parental es desproporcionada en detrimento de los derechos del menor a vivir en familia y a mantener relaciones afectivas con ambos progenitores.

Atento a todo lo anterior y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 73, en relación con los numerales 41, 43, 44 y 45 de la ley reglamentaria de la materia, lo procedente es declarar la invalidez del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa que in-



dica: "*Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados.*"

SEXTO.—Efectos de la sentencia. De conformidad con los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos.

Así, conforme al artículo 45 de la ley reglamentaria de la materia, esta sentencia tendrá efectos retroactivos en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado la porción normativa impugnada a partir de la fecha de su entrada en vigor, es decir, del diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis. En la inteligencia de que dichos efectos se surtirán a partir de la notificación de los puntos resolutivos de este fallo al Poder Legislativo del Estado de Michoacán.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial del Estado, a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito, así como a la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 178, párrafo primero, en su porción normativa "*Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados*", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de esta decisión, en la inteligencia de que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos retroactivos a partir de la notificación de los puntos reso-



lutivos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, de conformidad con lo establecido en el considerando sexto de esta determinación.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, devuélvanse los autos a su lugar de origen y, en su oportunidad, archívese el presente toca como asunto concluido.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, 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 causales 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 por consideraciones distintas, Esquivel Mossa, Franco González Salas por la invalidez total del precepto, Aguilar Morales por la invalidez total del precepto, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea por consideraciones distintas, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en declarar la invalidez del artículo 178, párrafo primero, en su porción normativa "Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados", del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo, reformado mediante Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis. Los Ministros Gutiérrez



Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 1) determinar que la declaratoria de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos retroactivos, en beneficio de las personas a las que se les haya aplicado la porción impugnada, al diecinueve de noviembre de dos mil dieciséis, fecha en que entró en vigor el decreto impugnado, y 2) determinar que la declaratoria de invalidez con efectos retroactivos surta sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Michoacán.

En relación con el punto resolutiveo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

En relación con el pie de los puntos resolutiveos:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a los efectos de la sentencia, consistente en: 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al titular del Poder Ejecutivo de dicha entidad federativa, así como a los Tribunales Colegiados y Unitarios del Décimo Primer Circuito, al Centro de Justicia Penal Federal y a los Juzgados de Distrito en el Estado de Michoacán, al Supremo Tribunal de Justicia del Poder Judicial de Michoacán y a la Fiscalía General del Estado de Michoacán.

La Ministra Norma Lucia Piña Hernández no asistió a la sesión de catorce de noviembre 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 propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea en la acción de inconstitucionalidad 111/2016, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión pública celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecinueve el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la acción de inconstitucionalidad 111/2016 promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en la que se declaró la invalidez del artículo 178, párrafo primero, en la porción normativa "*se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados*" del Código Penal para el Estado de Michoacán de Ocampo.

En la sentencia, la mayoría de Ministras y Ministros consideraron aplicables *por mayoría de razón* las consideraciones sostenidas en la acción de inconstitucionalidad 11/2016,¹ en donde se resolvió que la suspensión o pérdida de la patria potestad como consecuencia de la conducta de alienación parental era desproporcionada en relación con los derechos de los menores de edad a vivir en familia.² Lo anterior, pues no permitía al juzgador hacer una ponderación del interés superior de la niñez acorde a las circunstancias del caso concreto.

En este sentido, el Pleno determinó que la porción normativa impugnada en este caso debía declararse inconstitucional toda vez que, al sancionar la conducta de alienación parental con la consecuencia inmediata de la privación de la libertad y la suspensión de sus derechos respecto de la víctima por el plazo de la pena de prisión, no permitía al juzgador hacer una ponderación del interés superior del menor, conforme a las circunstancias del caso concreto, y decidir si su aplicación resultará en beneficio del menor.

¹ Resuelta por mayoría de ocho votos en sesión del Tribunal Pleno del veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, bajo la ponencia de la Ministra Piña Hernández.

² Prevista en los artículos 429 Bis A, párrafo primero y 459, fracción IV, del Código Civil para el Estado de Oaxaca.



Presento este voto pues aunque coincido con la invalidez de la porción impugnada, no comparto las razones. El problema de inconstitucionalidad de la porción impugnada deriva de que la norma no precisa con claridad en qué consiste la "alienación parental", lo que a mi juicio resulta claramente contrario al principio de taxatividad en materia penal.

En efecto, el artículo impugnado establece lo siguiente:

"Artículo 178. Violencia familiar. Comete el delito de violencia familiar quien lleve a cabo conductas que agredan física, psicológica, patrimonial o económicamente, a alguna persona con la que se encuentre unida por vínculo matrimonial, de parentesco, por consanguinidad, afinidad, civil, concubinato, relación de pareja o familiar de hecho o esté sujeta a su custodia, protección o cuidado, o tenga el cargo de tutor o curador sobre la persona, o de aquellas personas que no reúnen los requisitos para constituir concubinato, siempre que hagan vida en común, dentro o fuera del domicilio familiar. **Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados.** Se impondrá de uno a cinco años de prisión, suspensión de los derechos que tenga respecto de la víctima por el término de la pena de prisión impuesta, incluidos los de carácter sucesorio y prohibición de ir a un lugar determinado o residir en él."

Como se advierte, el precepto impugnado establece que **se considerará como delito de violencia familiar, entre otras conductas, la "alienación parental demostrada"**. No obstante, el precepto **no define dicho concepto.**

En mi opinión, la falta de una definición del concepto de "alienación parental" es contraria al principio de taxatividad en materia penal, pues impide saber (1) qué tipo de conductas están efectivamente prohibidas por el tipo penal; (2) si basta con que dichas conductas se cometan una sola vez (es decir, si basta con que se trate de hechos aislados) o si es necesario que se trate de conductas reiteradas o sistemáticas; y, (3) si para la actualización del tipo se requiere de un resultado específico (como la afectación a la integridad psicológica o emocional del menor) o si basta con que exista un riesgo de daño.

Ello es así, pues como el propio Tribunal Pleno reconoció en la acción de inconstitucionalidad 11/2016, actualmente "*no existe un consenso científico ni académico sobre el fenómeno entendido como alienación parental*";³ circunstancia

³ Párrafo 31 de la acción de inconstitucionalidad 11/2016.



que se corrobora si se toma en consideración que las legislaciones estatales suelen definir el fenómeno de la "alienación parental" de manera diversa y con elementos distintos.⁴

Así, al no existir un significado claro en el lenguaje científico, en el jurídico ni en el común, respecto del significado del término "alienación parental demostrada", considero que **la porción normativa impugnada debió declararse inconstitucional por contener conceptos imprecisos y, por tanto, ser contraria al principio de taxatividad en materia penal.**

Ahora bien, no desconozco que el Código Familiar para el Estado Michoacán de Ocampo sí establece una definición del fenómeno de alienación parental, por lo que podría argumentarse que el aplicador debe acudir a ella para subsanar la falta de precisión del código penal. Sin embargo, me parece que **dicha interpretación no resuelve los problemas de imprecisión aquí apuntados por dos razones.**

En primer lugar, **la norma impugnada no remite expresamente al código familiar estatal para complementar el tipo penal en cuestión** por lo que es dudoso que el código penal de la entidad realmente exija esa lectura. A mi juicio, tratándose de la descripción del tipo penal, su redacción no debe dar lugar a interpretaciones de cómo complementar o completar la definición, sino que debe ser clara. Pero además, aun suponiendo sin conceder que ese reenvío fuera posible, me parece que **la definición contenida en el Código Familiar del Estado de Michoacán de Ocampo es igualmente inconstitucional.**

En efecto, dicho ordenamiento define la alienación parental como la transformación de la conciencia de un menor de edad, con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con uno de sus progenitores o abuelos.⁵ En este sentido,

⁴ En efecto, existen entidades federativas que lo definen como "*la manipulación o inducción que un progenitor realiza hacia su menor hijo, mediante la desaprobación o crítica tendiente a obtener la denigración exagerada y/o injustificada del otro progenitor para producir en el menor, rechazo, rencor, odio o desprecio hacia éste*" (artículo 411 del Código Civil para el Estado de Colima); mientras que otras lo definen como "*el transformar la conciencia de un menor de edad, con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con uno de sus progenitores o abuelos*" (artículo 318 del Código Familiar para el Estado de Michoacán).

⁵ **Artículo 318.** También comete violencia familiar el elemento de la familia que transforma la conciencia de un menor de edad, con el objeto de impedir, obstaculizar o destruir sus vínculos con uno de sus progenitores o abuelos. La conducta descrita en el párrafo anterior se denomina alienación parental cuando es realizada por uno de los padres."



es claro que dicha definición no resuelve el problema de indeterminación del tipo penal, pues la misma remite a expresiones igualmente vagas e imprecisas que impiden saber cuándo se considerará que se ha cometido "alienación parental". En efecto, ¿qué significa "transformar la conciencia" de un menor? ¿A qué tipo de "conciencia" se refiere? ¿A la filosófica, la psicológica, la científica o la espiritual?

Por lo demás, es importante mencionar que la definición prevista en el Código Familiar del Estado de Michoacán es prácticamente idéntica a la que establecía el Código Civil para el Estado de Oaxaca en su artículo 336 Bis B, la cual fue declarada inconstitucional por el Tribunal Pleno en la ya mencionada acción de inconstitucionalidad 11/2016, al considerarse que la misma vulneraba la concepción del menor como un sujeto de derecho con autonomía progresiva, e inducía al juzgador a considerar en el menor una condición de incapacidad y a no valorar su dicho.

En dicha ocasión voté por la invalidez de la definición prevista en el Código Civil de Oaxaca pero por diferentes razones, pues consideré que el principal problema de la norma era –al igual que en este caso– que la expresión "transformar la conciencia" de un menor de edad no era clara, ya que en la actualidad no existe un significado único sino múltiples acepciones –tanto en la filosofía, en la psicología, en la ciencia y en diversas corrientes espirituales– del término "conciencia". Así, sostuve que tomar tal concepto como parámetro de definición era extremadamente peligroso y contraproducente para los menores de edad a quienes se buscaba proteger.

Por todo lo anterior, aunque estuve de acuerdo con la invalidez del artículo 178, párrafo primero, en la porción normativa "*se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados*" del Código Penal del Estado de Michoacán, no comparto las razones en las que se sustentó dicha determinación, pues considero que la invalidez debió derivarse de la falta de definición del concepto de "alienación parental demostrada", más que del hecho de que la norma no permita ponderar en cada caso concreto el interés superior de la niñez.

Este voto se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá en la acción de inconstitucionalidad 111/2016.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de catorce de noviembre de dos mil diecinueve, aprobó por unanimidad de votos la acción de



inconstitucionalidad 111/2016, promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra del primer párrafo del artículo 178 del Código Penal para el Estado de Michoacán, en la porción normativa que indica: "Se considerará como violencia familiar la alienación parental demostrada, respecto de sus hijos o adoptados", reformada por Decreto Número 181, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Michoacán, el dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

En la resolución se declara la invalidez de esa porción normativa porque si bien el legislador tiene amplio margen de libertad configurativa para crear o suprimir figuras delictivas e infractoras, sus facultades están limitadas, entre otros principios, por el del derecho penal como *ultima ratio*. En ese sentido, se invoca lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en la acción de inconstitucionalidad 11/2016, en que se consideró desproporcionada la previsión de la suspensión o pérdida de la patria potestad para el progenitor que incurriera en alienación parental, por no permitir al Juez hacer una ponderación del interés superior del menor conforme a las circunstancias del caso concreto y de esta manera, decidir si su aplicación resultará en beneficio del menor de edad involucrado.

Considerando lo anterior, se estimó que tales razonamientos son aplicables por mayoría de razón en la presente acción de inconstitucionalidad, en que el legislador michoacano se valió del derecho penal para reprimir la conducta de alienación parental e incorporarla al delito de violencia familiar, mostrándose indiferente ante los derechos del menor de vivir en familia y mantener relaciones de convivencia con ambos progenitores, y sin permitir al Juez ponderar la idoneidad, necesidad y eficacia de la medida en beneficio de los menores, por lo cual es desproporcional, y no adopta un estándar de protección reforzado de los derechos de los menores de edad, que les permita satisfacer sus necesidades básicas para su desarrollo integral.

Estoy de acuerdo con la declaración de invalidez. La razón de mi voto es para apartarme de las consideraciones en que se sustenta la resolución mayoritaria y señalar las que a mi juicio deben fundar esa determinación.

En mi opinión, supliendo la deficiencia de la queja a la actora, el precepto legal cuestionado transgrede el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad.

En efecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce el derecho de exacta aplicación de la ley en materia penal, al esta-



blecer que en los juicios de 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.

Ese derecho fundamental no sólo obliga a los operadores de la norma, sino también a sus creadores. De ahí que al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respeto de la conducta reprochable y sus consecuencias.

Así, el tipo penal debe estar claramente formulado, con un contenido concreto y unívoco, sin incurrir en una descripción típica vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación.

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 que para esto sea indispensable definir cada vocablo o locución utilizada al redactar el tipo penal, pues esto último tornaría imposible la función legislativa. Pero sí es imprescindible atender al contexto en que se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios, en el sentido de que 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 conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento.

En el caso del tipo penal previsto en la norma cuestionada a través de esta acción de inconstitucionalidad, su simple lectura no permite advertir con claridad, para cualquier persona, en qué consiste la conducta antijurídica, ya que sólo señala: "se considerará violencia familiar la alienación parental demostrada".

Con esa frase parece determinarse que comete el delito de violencia familiar quien haya incurrido en alienación parental demostrada. Sin embargo, eso no es suficiente para tener una idea clara y precisa de la conducta infractora, pues por una parte, ni siquiera hay consenso entre los expertos sobre lo que debe considerarse como alienación parental ni cómo identificarla, al margen de que se pone en entredicho su validez científica como un síndrome o enfermedad; y en segundo lugar, no queda claro de la redacción de la norma en qué contexto tendría que quedar "demostrada"; si dentro de un juicio, si de manera extrajudicial, si ante alguna autoridad, si ante expertos en psicología o psiquiatría, etcétera.



De esa manera, en la porción normativa el término "alienación parental" no es considerado por el legislador como un elemento de valoración cultural o de valoración jurídica, para estar en posibilidad de remitirnos a una determinada normatividad o a la gramática, y tener claridad sobre aquello a lo que se refiere.

Esto genera ambigüedad para el entendimiento de la norma penal, en cuanto el sujeto activo no podría saber con suficiente certeza cuál de sus conductas podría actualizar el tipo.

Si bien se ha sostenido que una disposición sustantiva penal no necesariamente es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, pues ello tornaría imposible la función legislativa toda vez que las leyes no pueden ser diccionarios. Sin embargo, el caso que nos ocupa no está en una hipótesis de esa índole porque se trata de un concepto aún ambiguo en las distintas ramas del conocimiento, y no hay precisión sobre la forma en que se puede manifestar, por lo que difícilmente puede servir para describir una conducta típica y antijurídica; máxime que en materia familiar se debate su contenido, como se advierte de la acción de inconstitucionalidad 11/2016.¹

En dicha acción de inconstitucionalidad, se puso de manifiesto que quienes han estudiado el fenómeno reconocen que las prácticas alienadoras familiares existen, pero la complejidad de sus causas, actores, entorno social y económico, así como sus mecanismos de implementación al interior de la familia, han generado disputa en su concepción, así como en su viabilidad y validez de su diagnóstico. Así como que el debate sobre dicha conducta se cierne entre quienes lo conciben como síndrome o trastorno, y aquellos que niegan que se trate de una condición patológica.

Por lo que ante ese panorama, no basta el uso de la locución "alienación parental" para tener seguridad de la conducta a la que se refiere.

Por lo anterior, aunque concuerdo con el sentido de declarar la invalidez de la norma, mis razones sobre esa invalidez son las que he expuesto en este voto.

Este voto se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

¹ Resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia el veinticuatro de octubre de dos mil diecisiete, por mayoría de votos en cuanto a la invalidez de las normas impugnadas.



I. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA LEGITIMACIÓN DE LAS COMISIONES DE DERECHOS HUMANOS DE LOS ESTADOS SE SURTE CUANDO EN SU DEMANDA ADUZCAN UNA VIOLACIÓN A DERECHOS HUMANOS.

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.

III. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. CONSTITUYE UNA EXIGENCIA DE RACIONALIDAD LINGÜÍSTICA QUE RECLAMA AL LEGISLADOR LA EMISIÓN DE NORMAS CLARAS, PRECISAS Y EXACTAS RESPECTO DE LA CONDUCTA TÍPICA Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS.

IV. DELITOS DE HOMICIDIO O LESIONES CULPOSOS CON MOTIVO DEL TRÁNSITO DE VEHÍCULOS EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA FORMULACIÓN DE LOS ENUNCIADOS NORMATIVOS QUE LOS REGULAN, ASÍ COMO DEL QUE ESTABLECE LA OBLIGACIÓN DEL CONDUCTOR DE ABSTENERSE DE DESVIAR SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, ES LO SUFICIENTEMENTE CLARA Y PRECISA, POR LO QUE NO VULNERA EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD (ARTÍCULOS 143, FRACCIÓN I, Y 357, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ; Y 72, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE TRÁNSITO DEL MISMO ESTADO).

V. PRINCIPIO DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL. LA PROHIBICIÓN CONSTITUCIONAL DE UTILIZAR TÉCNICAS DE INTEGRACIÓN DE NORMAS COMO LA ANALOGÍA Y LA MAYORÍA DE RAZÓN SE LOCALIZA EN NO REBASAR EL TENOR DE LA LITERALIDAD PARA CREAR TIPOS O SANCIONES PENALES (ARTÍCULOS 143, FRACCIÓN I, Y 357, FRACCIÓN II, PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ; Y 72, FRACCIÓN X, DE LA LEY DE TRÁNSITO DEL MISMO ESTADO).

VI. PRINCIPIO DE TAXATIVIDAD. SÓLO PUEDE OBLIGAR AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE.



VII. IUS PUNIENDI. SUS LÍMITES SE ENCUENTRAN EN LOS PRINCIPIOS INFORMADORES DEL DERECHO PENAL, ENTRE LOS QUE SE DISTINGUEN EL DE LEGALIDAD, EL DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, EL DE CULPABILIDAD Y EL DE *NON BIS IN IDEM* (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 357, FRACCIÓN II, Y PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

VIII. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. IMPLICA QUE EL DERECHO PENAL DEBE SER EL ÚLTIMO RECURSO DE LA POLÍTICA SOCIAL DEL ESTADO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS BIENES JURÍDICOS MÁS IMPORTANTES FRENTE A LOS ATAQUES MÁS GRAVES QUE PUEDAN SUFRIR (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 357, FRACCIÓN II, Y PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

IX. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. SE DESDOBLA EN LOS SUBPRINCIPIOS DE FRAGMENTARIEDAD Y SUBSIDIARIEDAD (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 357, FRACCIÓN II, Y PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

X. PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN. AUNQUE EN LOS ORDENAMIENTOS APLICABLES NO SE HACE UNA MENCIÓN, REFERENCIA O CONCEPTUALIZACIÓN ESPECÍFICA EN TORNO A AQUÉL, SU CONTENIDO Y ALCANCE DERIVAN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DE INSTRUMENTOS DE CARÁCTER INTERNACIONAL (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 357, FRACCIÓN II, Y PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XI. DELITOS DE HOMICIDIO O LESIONES CULPOSOS CON MOTIVO DEL TRÁNSITO DE VEHÍCULOS EN EL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ. LA VÍA PENAL CONSTITUYE LA MÁS LESIVA CONTRA LAS PERSONAS QUE CONDUCEN UN VEHÍCULO UTILIZANDO TELÉFONOS MÓVILES, EN TANTO DICHA CONDUCTA DE NINGUNA MANERA IMPLICA LA REALIZACIÓN DE UN DAÑO EFECTIVAMENTE OCACIONANDO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 357, FRACCIÓN II, Y PENÚLTIMO Y ÚLTIMO PÁRRAFOS, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).



XII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA, ANTE LA NECESIDAD INDISPENSABLE DE ACUDIR A UNA DIVERSA NORMA INVALIDADA PARA SU CORRECTO ENTENDIMIENTO Y OPERATIVIDAD (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 143, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, QUE AL CONDUCIR DESVÍE SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DE ESTE CÓDIGO", DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ; Y 72, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O QUE AL CONDUCIR DESVÍA SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ", DE LA LEY DE TRÁNSITO DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA).

XIII. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA GENERAL EN VÍA DE CONSECUENCIA, ANTE SU VINCULACIÓN MATERIAL CON UN DIVERSO SISTEMA DE NORMAS DECLARADO INVÁLIDO (INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 72, FRACCIÓN X BIS, DE LA LEY DE TRÁNSITO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).

XIV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE UNA NORMA PENAL CON EFECTOS RETROACTIVOS AL MOMENTO DE SU ENTRADA EN VIGOR (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 143, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, QUE AL CONDUCIR DESVÍE SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DE ESTE CÓDIGO", Y 357, FRACCIÓN II, Y PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ; ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 72, FRACCIÓN X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, QUE AL CONDUCIR DESVÍA SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ", DE LA LEY DE TRÁNSITO DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA).

XV. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS CON MOTIVO DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 143, FRACCIÓN I, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, QUE AL CONDUCIR DESVÍE SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DE ESTE CÓDIGO", Y 357, FRACCIÓN II, Y PÁRRAFOS PENÚLTIMO Y ÚLTIMO, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ; ASÍ COMO DEL ARTÍCULO 72, FRACCIONES X, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "O, QUE AL CONDUCIR DESVÍA



SU ATENCIÓN POR UN DISTRACTOR, EN LOS TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 357 DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ", Y X BIS, DE LA LEY DE TRÁNSITO DE ESTA ENTIDAD FEDERATIVA).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 51/2018. COMISIÓN ESTATAL DE DERECHOS HUMANOS DE SAN LUIS POTOSÍ. 22 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: YASMÍN ESQUIVEL MOSSA. SECRETARIA: GUADALUPE DE JESÚS HERNÁNDEZ VELÁZQUEZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación.** Por escrito presentado el treinta y uno de mayo de dos mil dieciocho, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí promovió acción de inconstitucionalidad en contra de los artículos 143, fracción I, y 357, fracción II, y penúltimo y último párrafos, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y del diverso artículo 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado denominado "**Plan de San Luis**", el tres de mayo de dos mil dieciocho.

Señaló como autoridades emisora y promulgadora de las normas impugnadas, a las siguientes:

- I. Órgano legislativo: Congreso del Estado de San Luis Potosí.
- II. Órgano ejecutivo: Gobernador del Estado de San Luis Potosí.

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

• Artículos 1o., 6o., 7o., 14 y 133, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



- Artículos 9 y 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Artículos 8 y 17 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí.

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

Código Penal del Estado de San Luis Potosí

"Artículo 143. Cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá (sic) mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 respectivamente en los siguientes casos:

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"I. Cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares; o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código."

(Reformado, P.O. 3 de mayo de 2018)

"Artículo 357. Comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien:

"...

"II. Conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien, y

"...

"En el caso a que se refiere la fracción II se sancionará con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta.



"Para los efectos de la fracción II de este artículo se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles."

Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 72. El conductor tiene las siguientes obligaciones: ...

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"X. Abstenerse de conducir vehículos en estado de ebriedad, con aliento alcohólico, o en cualquier estado de intoxicación; o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."

CUARTO.—**Conceptos de invalidez.** La promovente expuso, en síntesis, los siguientes argumentos:

- Expone que la reforma de los artículos cuya invalidez se demanda son violatorios a los derechos de seguridad jurídica, de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad y al principio de legalidad.

- El sistema jurídico nacional se compone de un parámetro de regularidad constitucional, el cual reconoce un conjunto de derechos humanos, cuyas fuentes son la Constitución y los tratados internacionales de los cuales el Estado Mexicano sea parte, ello en razón de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, con lo cual las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, las coloca en grado de supremacía, en términos jerárquicos, ello derivado de la parte final del primer párrafo del artículo 11 de la Constitución Federal.

- En cuanto al marco normativo estatal, la propia Constitución del Estado de San Luis Potosí, establece adoptar los mismos principios que la Carta Magna.

- La reforma reclamada impone un tipo penal impreciso, genérico y abusivo, ya que establece como elemento del tipo penal **que al conducir desvíe su atención por un distractor**, contemplando dicho código en su numeral 357, también reformado, lo que se entiende como **distractor** siendo éste, el **factor**



que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles, cuando existen diferentes modalidades de uso válido del teléfono celular mientras se conduce vehículos y por el contrario se omite sancionar a quienes utilizan dispositivos móviles al manejar automóviles.

- Explica, que el término **distractor** es sumamente amplio y existen distintos tipos de distracciones no sólo para el conductor sino para los transeúntes, por ejemplo: la distracción visual, por el solo hecho de dirigir la vista hacia otro lado; la distracción cognitiva, pensar sobre algo que rodea en el entorno de una persona; la distracción auditiva, al escuchar música en el vehículo e incluso contestar una llamada, distracciones físicas al cambiar la estación de radio.

- La acción típica punible descrita en los artículos 143, fracción I, y 357, fracción II, y penúltimo y último párrafos, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y en el diverso 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de la misma entidad federativa, es imprecisa e indeterminada, lo que viola el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal, el cual consagra el principio de legalidad, consistente en la exacta aplicación de la ley penal, pero no sólo se circunscribe a los meros actos de aplicación, la ley debe ser concebida sin ambigüedades y en forma que los términos del tipo penal deben ser claros, precisos y exactos a fin de evitar confusión en su aplicación.

- El principio de legalidad contiene el concepto de taxatividad el cual supone que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma, por lo que el legislador debe redactar el supuesto de hecho que configura el delito de la forma más precisa y clara posible, lo que no se cumplió en la norma combatida.

- La Suprema Corte de Justicia al resolver la acción de inconstitucionalidad 29/2011, sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones que serán dirigidas a sus destinatarios, con el fin de guiar la conducta de la población.

- En materia penal el principio de taxatividad, puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué se impondrá a quienes incurran en ellas.



- Finalmente, el principio de intervención mínima en el derecho penal o principio de *última ratio*, implica que las sanciones penales se han de limitar al círculo de lo indispensable en beneficio de otras sanciones, además de implicar que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección.

- En el caso concreto, no se cumple con el requisito de necesidad de la norma, pues siendo el derecho penal la *ultima ratio*, el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse contra ataques sumamente graves a los bienes jurídicamente protegidos y, como están redactadas las normas impugnadas, solamente se usó el derecho penal para imponer limitantes matizadas y no conforme a la realidad de la gravedad de las conductas que efectivamente sí se deben sancionar, aunado a que el legislador no exploró otros medios de protección previos y que éstos hubiesen fracasado.

QUINTO.—**Admisión.** Mediante proveído de uno de junio de dos mil dieciocho, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente y lo turnó a la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos quien, en su carácter de instructora, por auto de cuatro de junio de dos mil dieciocho, admitió la acción de inconstitucionalidad y requirió a los titulares de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de San Luis Potosí para que rindieran sus informes respectivos.

SEXTO.—**Informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí.** Daniel Pedroza Gaytán, en su carácter de consejero jurídico del gobernador del Estado de San Luis Potosí rindió, el siguiente informe (fojas 101 a 107 del expediente):

"... el Poder Ejecutivo del Estado es respetuoso de las facultades y funciones que establece la división de poderes que consagra nuestra Carta Magna, así como la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí, el Poder Ejecutivo que represento se limitó a intervenir en el proceso legislativo de los actos que se reclaman.

"No obstante lo anterior, para otorgarle plena validez y eficacia a las leyes en comento, el Poder Ejecutivo se encuentra invariablemente implicado en la



emisión de la norma que se impugna en la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, por lo cual se comparece para responder por los actos frente a la Constitución General de la República, manifestando las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de las normas generales impugnadas de conformidad a lo siguiente:

"a) La acción de inconstitucionalidad 51/2018, reclama la invalidez de la reforma de los artículos 143 y 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; asimismo reforma el artículo 72 de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, impugnándose su contenido material y no el formal; pues si bien es cierto que la constitucionalidad de una ley puede ser cuestionada tanto desde el punto de vista material, como desde el punto de vista formal, es decir, por un lado que el contenido general de la norma o alguna de sus partes contravenga la Carta Magna, y por otro, que el órgano que expide la norma sea incompetente o exista vicio en el procedimiento legislativo.

"Una vez analizados todos los conceptos de invalidez plasmados por el accionante, se advierte que la inconstitucionalidad material de las normas impugnadas no son actos atribuibles al Poder Ejecutivo que represento, porque fueron formuladas en el proceso legislativo de la Sexagésima Primera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de San Luis Potosí; y desde el punto de vista formal, el accionante en ningún momento se duele o aduce ilegalidad alguna sobre la promulgación y/o publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado 'Plan de San Luis'.

"b) Por lo anterior, es de advertirse que en lo que corresponde a mi representado, se actualiza la causa de sobreseimiento prevista por el artículo 20, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues ésta se concatena con la causal de improcedencia inmersa en el numeral 19, fracción VII, debido a que el accionante jamás señaló vicios propios de los actos reclamados por las que se comparece, respecto a la promulgación y publicación del ordenamiento que refiere. ..."

SÉPTIMO.—Informe rendido por el Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí. José Ricardo García Melo, en su carácter de segundo vicepresi-



dente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de San Luis Potosí rindió, el siguiente informe (fojas 117 a 138 del expediente):

"...

"Ahora, si bien pudiera pensarse que no se encuentra debidamente definido el 'distractor' a que hace referencia la citada porción normativa, lo cierto es que, el artículo 357 del citado código se encarga de definir el distractor como '... el factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles'.

"En las relatadas condiciones contrario a lo expuesto por la comisión accionante al sostener que el particular no cuenta con los elementos suficientes, específicamente definidos, para ser conocedor de cuál es el distractor, al que se atribuye el incurrir en los delitos culposos de homicidio o lesiones al conducir; la disposición normativa en estudio es precisa en cuanto a la conducta sancionada, pues se advierte que el distractor al que se atribuye el incurrir en el delito, se encuentra debidamente determinado como el uso de teléfonos móviles, por lo que no existe la posibilidad de que el particular se encuentre en incertidumbre ante la ley.

"Lo anterior es así, pues si bien pudiera interpretarse la palabra distractor como cualquier cosa o circunstancia que aparta la atención de alguien, lo cierto es que la disposición combatida determina exactamente aquella que es sancionada penalmente, excluyendo al resto de posibles interpretaciones.

"Más aún, es una finalidad constitucionalmente legítima el proteger ataques que dañen o pongan en peligro bienes jurídicos fundamentales, siempre que se justifique la intervención del Estado, y que la sanción a una determinada conducta como delito sólo debe realizarse en la medida estrictamente necesaria para proteger dichos bienes jurídicos fundamentales, de los ataques más graves que los dañen o pongan en riesgo.

"Es así que, en la especie, con motivo de las reformas contenidas en el decreto legislativo en estudio, nos encontramos ante un tipo que sanciona la con-



ducta potestativa de hacer uso de dispositivos móviles al conducir un automóvil, asumiendo los riesgos que ello implica tanto para terceros como para el propio agente conductor.

"En el caso, el Poder Legislativo Estatal tiene facultad y obligación de proteger, mediante ley positiva, los derechos fundamentales de todas las personas, para lo cual el tipo penal debe ser redactado de manera precisa en atención a lo que se pretende proteger, detallando la conducta a castigar.

"Así, la reforma controvertida, persigue proteger los derechos fundamentales de la vida y la integridad física, por lo que, a efecto de salvaguardarlos, procura la imposición de sanciones adecuadas, en correlación a la gravedad de la conducta desplegada que pone en riesgo tanto la integridad de terceros como del propio agente conductor.

"A efecto de lo anterior, tal como se advierte de la redacción del artículo en materia de impugnación, para actualizarse la aplicación de la pena en comento, deben cumplirse los siguientes supuestos: El despliegue del acto de manipulación del teléfono móvil; que dicha manipulación se actualice en el momento en el que el imputado conduce un vehículo; que las referidas acciones conlleven la muerte o lesiones de un tercero, como consecuencia acreditada del acto de manipulación de teléfono móvil referido en primer término.

"Establecido lo anterior, de la lectura armónica de la disposición en estudio, se advierte que la conducta castigada, lo es el desviar la atención de la conducción del vehículo, a efecto de manipular teléfonos móviles.

"En las relatadas condiciones, se evidencia que la disposición penal es clara en cuanto a su formulación, de tal manera que el destinatario se encuentra en plenitud de conocimiento de la conducta típica objeto de prohibición, sin que quepa lugar a duda o incertidumbre; cumpliendo, a su vez, con la finalidad de salvaguardar la integridad y la vida de los particulares, así como la sanción correlativa al daño causado, sin que, en el caso, se sancione cualquier distracción, como falsamente pretende sostener la accionante, sino la expresamente determinada en la norma impugnada.



"El principio de taxatividad no puede traducirse en que, para cada tipo penal, el legislador tenga que definir cada vocablo o locución utilizada al redactarlo y, asimismo, la taxatividad debe atender al contexto en el que se desarrollan las disposiciones legales; bastando con el hecho de que los destinatarios de la norma tengan conocimiento específico de las pautas de conductas punibles que se encuentran prohibidas por el ordenamiento.

"En el caso, tal como fue expuesto en el punto desarrollado con anterioridad, que se solicita se tenga por aquí reproducido, la disposición normativa materia de la presente acción de inconstitucionalidad se encuentra suficientemente precisada, en cuanto a su aplicación, descripción de la conducta típica y alcances; apegándose al principio de taxatividad penal. ..."

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

NOVENO.—**Cierre de instrucción.** Recibidos los alegatos, por proveído de cuatro de septiembre de dos mil dieciocho, se cerró la instrucción de este asunto a efecto de proceder a la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

DÉCIMO.—**Retorno.** Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el retorno del presente asunto a la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, para la formulación del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción II, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, toda vez que el presidente de la



Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí plantea la posible contradicción entre diversos artículos del Código Penal y de la Ley de Tránsito, ambos ordenamientos del Estado de San Luis Potosí y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** La demanda de acción de inconstitucionalidad se presentó oportunamente.

El decreto mediante el cual se reformaron los artículos 143, fracción I, y 357, fracción II, y penúltimo y último párrafos, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y el diverso 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de la misma entidad federativa, cuya constitucionalidad se controvierte, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el tres de mayo de dos mil dieciocho. Siendo así, el plazo de treinta días naturales previsto en el artículo 60 de la ley reglamentaria de la materia¹ para promover la acción de inconstitucionalidad, transcurrió del cuatro de mayo al dos de junio de dos mil dieciocho, por lo que si se presentó el treinta y uno de mayo de dicho año, es oportuna la interposición de la presente acción de inconstitucionalidad.

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

Legitimación en la causa. El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal, faculta a los organismos de protección de los derechos humanos en las entidades federativas para promover ante esta Suprema Corte de Justicia de la Nación acciones de inconstitucionalidad en contra de leyes expedidas por las Legislaturas, que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea Parte.

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

(Adicionado, D.O.F. 22 de noviembre de 1996)

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



Por ende, existe legitimación en la causa, ya que la acción de inconstitucionalidad es promovida por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, en contra de los artículos 143, fracción I, y 357, fracción II, y penúltimo y último párrafos, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y del diverso 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de la misma entidad federativa, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado denominado "**Plan de San Luis**", el tres de mayo de dos mil dieciocho, al considerarlos violatorios de derechos humanos.

Legitimación en el proceso. En el caso, suscribe la demanda Jorge Andrés López Espinosa, en su carácter de presidente de la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí, lo que acredita con copia certificada del acuerdo de designación del Congreso del Estado de San Luis Potosí.² Dicho funcionario ostenta la representación de la referida comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 26, fracción VII,³ y 33, fracción I,⁴ ambos de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos del Estado de San Luis Potosí.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de San Luis Potosí aduce que se actualiza la causal de improcedencia prevista por el artículo 20, fracción II, en relación con el diverso numeral 19, fracción VIII, ambos de la ley de la materia, debido a que, la parte promovente no señaló vicios propios de los actos reclamados por los que se comparece respecto a la promulgación y publicación de los ordenamientos a que se refiere.

La causa de improcedencia invocada debe **desestimarse** en virtud de que el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de las normas impugnadas en la acción de inconstitucionalidad, toda

² Fojas 54 y 55 de autos.

³ "**Artículo 26.** La comisión tiene las siguientes facultades y obligaciones: ...

"VII. Emitir recomendaciones individuales y generales, así como presentar acción de inconstitucionalidad conforme lo establecido por el artículo 105 fracción II inciso g) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

⁴ "**Artículo 33.** La presidencia de la comisión encabeza y dirige las tareas sustantivas del organismo en materia de defensa y promoción de los derechos humanos, y preside su administración. Su titular contará con las siguientes atribuciones:

"I. Ejercer la representación legal de la comisión."



vez que participó en el proceso legislativo de éstas para otorgarle plena validez y eficacia, motivo suficiente por lo cual debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República.

Apoya la anterior consideración, en la parte conducente, la jurisprudencia P./J. 38/2010,⁵ del Tribunal Pleno, del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE DESESTIMARSE LA CAUSA DE IMPROCEDENCIA PLANTEADA POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL EN QUE ADUCE QUE AL PROMULGAR Y PUBLICAR LA NORMA IMPUGNADA SÓLO ACTUÓ EN CUMPLIMIENTO DE SUS FACULTADES.—Si en una acción de inconstitucionalidad el Poder Ejecutivo Local plantea que dicho medio de control constitucional debe sobreseerse por lo que a dicho poder corresponde, en atención a que la promulgación y publicación de la norma impugnada las realizó conforme a las facultades que para ello le otorga algún precepto, ya sea de la Constitución o de alguna ley local, debe desestimarse la causa de improcedencia planteada, pues dicho argumento no encuentra cabida en alguna de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al cual remite el numeral 65 del mismo ordenamiento, este último, en materia de acciones de inconstitucionalidad. Lo anterior es así, porque el artículo 61, fracción II, de la referida ley, dispone que en el escrito por el que se promueva la acción de inconstitucionalidad deberán señalarse los órganos legislativo y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas y su artículo 64, primer párrafo, señala que el Ministro instructor dará vista al órgano legislativo que hubiere emitido la norma y al ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de 15 días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendentes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción. Esto es, al tener injerencia en el proceso legislativo de las normas generales para otorgarle plena validez y eficacia, el Poder Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma impugnada en la acción de inconstitucionalidad.

⁵ Registro digital: 164865. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de 2010, tesis P./J. 38/2010, página 1419.



lidad, por lo que debe responder por la conformidad de sus actos frente a la Constitución General de la República."

Analizada la causa de improcedencia de mérito, sin que este Alto Tribunal advierta de oficio la actualización de alguna otra o motivo diverso de sobreseimiento, a continuación se procede al estudio de fondo.

QUINTO.—**Análisis de los conceptos de invalidez.** En una parte de su demanda, la parte actora expone que la reforma de los artículos cuya invalidez se demanda son violatorios a los derechos de seguridad jurídica y de legalidad en materia penal en su vertiente de taxatividad.

Asevera que la reforma reclamada impone un tipo penal impreciso, genérico y abusivo, ya que establece como elemento del tipo penal **que al conducir desvíe su atención por un distractor**, contemplando el Código Penal en su artículo 357, también reformado, lo que se entiende como **distractor** siendo éste el **factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles**, cuando existen diferentes modalidades de uso válido del teléfono celular mientras se conduce un vehículo y por el contrario se omite sancionar a quienes utilizan dispositivos móviles al manejar un automóvil.

Con la finalidad de abordar el análisis de los anteriores argumentos, es preciso destacar lo siguiente:

Este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 29/2011, sostuvo que las normas jurídicas son expresadas mediante enunciados lingüísticos denominados disposiciones. Así, el acto legislativo es un proceso complejo mediante el que los deseos de la población son expresados en las normas que serán dirigidas a sus destinatarios con el fin de guiar su conducta de acuerdo con esos intereses, lo cual se logra con la obediencia de la norma. En el caso de las normas de carácter obligatorio, el orden jurídico previene una consecuencia adicional: una sanción para el destinatario que no cumpla con ese deseo.



Por otra parte, este Tribunal Pleno al resolver la acción de inconstitucionalidad número 9/2014, promovida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, en relación con los alcances del principio de taxatividad, precisó:

"... En materia penal, existe una exigencia de racionalidad lingüística que es conocida precisamente como principio de taxatividad. Este principio constituye un importante límite al legislador penal en un Estado democrático de derecho en el que subyacen dos valores fundamentales: la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho. Se traduce en un auténtico deber constitucional del legislador según el cual está obligado a formular en términos precisos los supuestos de hecho de las normas penales. En otros términos, el principio de taxatividad puede definirse como la exigencia de que los textos en los que se recogen las normas sancionadoras describan con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

"Comúnmente se entiende al principio de taxatividad como una de las tres formulaciones del principio de legalidad, el cual abarca también los principios de no retroactividad y reserva de ley. Así, el principio de legalidad queda integrado de la siguiente manera:

"1) Principio de taxatividad (*nullum crimen sine lege stricta* o *sine lege certa*);

"2) Principio de no retroactividad (*nullum crimen sine lege previa*); y,

"3) Principio de reserva de ley (*nullum crimen sine lege scripta*).

"La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge este principio en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

"La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado; por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas sí y sólo si se



detecta la certeza absoluta de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se busca es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo suficientemente preciso como para declarar su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁶

⁶ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio aislado: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas.". Tesis número 1a. CXCI/2011 (9a.), emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro I, Tomo 2, octubre de 2011, página 1094, con número de registro digital: 160794. Amparo en revisión 448/2010. 13 de julio de 2011. Mayoría de cuatro votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.



"Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber a ciencia cierta cómo actuar ante la nueva norma jurídica; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad. ..."

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge estos principios en su artículo 14, que establece que en los juicios del orden penal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trate.

La precisión de las disposiciones es una cuestión de grado;⁷ por ello, lo que se busca con este tipo de análisis no es validar las normas si y sólo si se detecta la **certeza absoluta** de los mensajes del legislador, ya que ello es lógicamente imposible, sino más bien lo que se pretende, es que el grado de imprecisión sea razonable, es decir, que el precepto sea lo **suficientemente claro** como para reconocer su validez, en tanto se considera que el mensaje legislativo cumplió esencialmente su cometido dirigiéndose al núcleo esencial de casos regulados por la norma.⁸

⁷ Al respecto, señala Víctor Ferreres: "Ahora bien ... la precisión de las disposiciones es una cuestión de grado. La precisión y la imprecisión constituyen los extremos de un continuo en el que existen infinidad de grados. No es fácil determinar a partir de qué zona del continuo hay que considerar la imprecisión deja de ser «tolerable» y pasa a ser «excesiva» ... Como la precisión o imprecisión se predica finalmente del precepto enjuiciado, ocurrirá entonces lo siguiente: a) Si se concluye que el precepto es suficientemente preciso, se considerará que es constitucionalmente válido (a los efectos del test de taxatividad), aunque se presenten algunos casos dudosos. 2) Si, por el contrario, se concluye que el precepto es demasiado impreciso, se reputará constitucionalmente inválido y, en consecuencia, no se podrá aplicar a ningún caso, aunque se trate de un caso claro.". Véase, Ferreres Comella, Víctor, *El principio de taxatividad ... Op. Cit.*, página. 120.

⁸ En este mismo sentido la Primera Sala ha redefinido la taxatividad en el siguiente criterio jurisprudencial: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS. El artículo 14, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el derecho fundamental de exacta aplicación de la ley en materia penal al establecer que en los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata. Este derecho fundamental no se limita a ordenar a la autoridad jurisdiccional que se abstenga de interpretar por simple analogía o mayoría de razón, sino que es extensivo al creador



Sin embargo, el otro extremo sería la imprecisión excesiva o irrazonable, es decir, **un grado de indeterminación tal que provoque en los destinatarios confusión o incertidumbre por no saber cómo actuar ante la norma jurídica**; la certeza jurídica y la imparcialidad en la aplicación del derecho, se insiste, son los valores subyacentes al principio de taxatividad.

Precisado lo anterior, conviene traer a colación nuevamente los artículos 143, fracción I, 357, fracción II, penúltimo y último párrafos, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y 72, fracción X, de la Ley de Tránsito del mismo Estado:

Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 143. Cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá (sic) mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 respectivamente en los siguientes casos:

de la norma. En ese orden, al legislador le es exigible la emisión de normas claras, precisas y exactas respecto de la conducta reprochable, así como de la consecuencia jurídica por la comisión de un ilícito; esta descripción no es otra cosa que el tipo penal, el cual debe estar claramente formulado. Para determinar la tipicidad de una conducta, el intérprete debe tener en cuenta, como derivación del principio de legalidad, al de taxatividad o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la labor de tipificación de la ley. Es decir, la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, al grado de permitir la arbitrariedad en su aplicación. Así, el mandato de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que es objeto de prohibición pueda ser conocido por el destinatario de la norma. Sin embargo, lo anterior no implica que para salvaguardar el principio de exacta aplicación de la pena, el legislador deba definir cada vocablo o locución utilizada al redactar algún tipo penal, toda vez que ello tornaría imposible la función legislativa. Asimismo, a juicio de esta Primera Sala, es necesario señalar que en la aplicación del principio de taxatividad es imprescindible atender al contexto en el cual se desenvuelven las normas, así como sus posibles destinatarios. Es decir, la legislación debe ser precisa para quienes potencialmente pueden verse sujetos a ella. En este sentido, es posible que los tipos penales contengan conceptos jurídicos indeterminados, términos técnicos o vocablos propios de un sector o profesión, siempre y cuando los destinatarios de la norma tengan un conocimiento específico de las pautas de conducta que, por estimarse ilegítimas, se hallan prohibidas por el ordenamiento. El principio de taxatividad no exige que en una sociedad compleja, plural y altamente especializada como la de hoy en día, los tipos penales se configuren de tal manera que todos los gobernados tengan una comprensión absoluta de los mismos, específicamente tratándose de aquellos respecto de los cuales no pueden ser sujetos activos, ya que están dirigidos a cierto sector cuyas pautas de conducta son muy específicas, como ocurre con los tipos penales dirigidos a los miembros de las Fuerzas Armadas." [Décima Época, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, materia constitucional, tesis 1a./J. 54/2014 (10a.), página 131, con número de registro digital: 2006867].



(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"I. Cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares; o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código, y"

(Reformado, P.O. 3 de mayo de 2018)

"Artículo 357. Comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien:

"...

"II. Conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien, y

"...

"En el caso a que se refiere la fracción II se sancionará con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta.

"Para los efectos de la fracción II de este artículo se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles."

Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 72. El conductor tiene las siguientes obligaciones: ...

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"X. Abstenerse de conducir vehículos en estado de ebriedad, con aliento alcohólico, o en cualquier estado de intoxicación; o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."



Como se puede observar, el artículo 143, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, prevé que cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá la mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 del citado código,⁹ cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares, o que al conducir, desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del mismo ordenamiento, precepto éste que, en su párrafo último, establece que se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles.

Por su parte, el artículo 357 del código analizado, prevé en su fracción II que comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien, el cual será sancionado –en términos del penúltimo párrafo del propio precepto– con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización,

⁹ (Reformado, P.O. 19 de julio de 2017)

"Artículo 131. Al responsable de cualquier homicidio simple intencional que no tenga señalada una sanción especial en este código se le impondrá una pena de ocho a veinte años de prisión, y sanción pecuniaria de ochocientos a dos mil días del valor de la unidad de medida y actualización.

"Al responsable del homicidio de su ascendiente o descendiente consanguíneo en línea recta; hermano; adoptante o adoptado, cónyuge; concubina o concubinario; u otra relación de pareja permanente, con conocimiento de esa relación, se le impondrá una pena de veinte a cuarenta años de prisión, y sanción pecuniaria de dos mil a cuatro mil días del valor de la unidad de medida y actualización, y pérdida de los derechos que tenga con respecto a la víctima, incluidos los de carácter sucesorio. Si faltare el conocimiento de la relación, se estará a la punibilidad para el homicidio simple."

"Artículo 136. Comete el delito de lesiones quien causa una alteración o daño en la salud producido por una causa externa. Este delito se sancionará con las siguientes penas:

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2017)

"I. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar menos de quince días, se le impondrá una pena de uno a tres meses de prisión o sanción pecuniaria de diez a treinta días del valor de la unidad de medida y actualización, y

(Reformada, P.O. 19 de julio de 2017)

"II. Al que infiera una lesión que no ponga en peligro la vida del ofendido y tarde en sanar más de quince días, se le impondrá una pena de cuatro meses a dos años de prisión y una sanción pecuniaria de cuarenta a doscientos días del valor de la unidad de medida y actualización.

"Los delitos previstos en este artículo se perseguirán por querrela necesaria."



y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta.

Por último, el artículo 72, fracción X, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, establece que el conductor tiene, entre otras, la obligación de abstenerse de conducir vehículos en estado de ebriedad, con aliento alcohólico, o en cualquier estado de intoxicación; o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del citado artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Como se puede observar, la formulación de los citados enunciados normativos es lo suficientemente clara y precisa, pues en el primer y segundo caso, en que se regulan un delito de daño y otro de peligro, se estipulan los elementos necesarios para comprender cuál es la conducta tipificada y la sanción que en cada caso deberá imponerse, bajo la prohibición absoluta consistente, en lo que al caso interesa, de manejar vehículos automotores haciendo uso de teléfonos móviles.

En tanto, por lo que se refiere a la citada norma impugnada de la Ley de Tránsito, igualmente se establece con la claridad necesaria la obligación exigida, la cual consiste en que, al conducir, el operador del vehículo se abstenga de desviar su atención por un distractor, lo que también implica una prohibición absoluta.

Como se puede observar, a partir de la propia redacción legal es posible comprender qué conductas se regulan y bajo qué condiciones, así como las sanciones que procederá imponer en cada caso.

Ahora, debe señalarse que de ninguna manera se puede pensar que el hecho de interpretar el significado de una expresión constituye una arbitrariedad.

Concretamente, a partir de la definición legal para el término "*distractor*", consistente en el "*factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles*", es posible obtener



que, en el contexto normativo analizado, se prohíbe tajantemente la utilización de teléfonos celulares mientras se conduce un vehículo, en cualquiera de sus modalidades de uso.

En esos términos, al apreciar que es suficientemente clara y precisa la definición legal de "*distractor*", para entender su significado y propósito, entonces se puede afirmar que dicha porción legal no sólo es compatible con su tenor, sino de igual manera que su significado se encuentra dentro de su sentido literal posible y, por tanto, que no es necesaria la utilización de ninguna técnica de integración de normas como son la analogía y la mayoría de razón. Dicho en otros términos, para la exacta aplicación de la ley en materia penal no representan problema alguno las interpretaciones, ya que la prohibición constitucional se localiza en no rebasar el tenor de la literalidad para crear tipos o sanciones penales.

Así, la simple interpretación gramatical de las disposiciones analizadas, lleva al entendimiento de la conducta que se debe observar, y si bien es cierto que el legislador tiene que elaborar disposiciones normativas utilizando expresiones o conceptos claros, también se ha reconocido que no necesariamente una disposición normativa es inconstitucional si el legislador no define cada vocablo o locución que utiliza, ya que ello tornaría imposible la función legislativa, máxime que, en el caso, ofreció una definición legal a partir de la cual se pueden comprender con la suficiente claridad las conductas prohibidas y las sanciones procedentes en caso de desacato.

Es por ello que, el mandato de taxatividad sólo puede obligar al legislador a una determinación suficiente, y no a la mayor precisión imaginable. Desde esta perspectiva, la taxatividad tiene un matiz consistente en que los textos legales que contienen las normas penales (lo que es aplicable al caso) únicamente deben describir con suficiente precisión qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas.

Por esas razones, los argumentos analizados son **infundados**, pues contrariamente a lo argumentado por la promovente, las normas analizadas no violan el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, en tanto su re-



dación permite comprender su sentido y alcance, y evitar cualquier actuación o interpretación arbitraria al momento de su aplicación.

En otro aspecto, la comisión accionante aduce que el **principio de intervención mínima del derecho penal o principio de *ultima ratio***, implica que las sanciones penales se han de limitar al círculo de lo indispensable en beneficio de otras sanciones, además de implicar que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección.

Al respecto, sostiene que en el caso concreto, no se cumple con el requisito de necesidad de la norma, pues siendo el derecho penal la *ultima ratio*, el poder punitivo del Estado únicamente debe ejercerse contra ataques sumamente graves a los bienes jurídicamente protegidos y, como están redactadas las normas impugnadas, solamente se usó el derecho penal para imponer limitantes matizadas y no conforme a la realidad de la gravedad de las conductas que efectivamente sí se deben sancionar, aunado a que el legislador no exploró otros medios de protección previos y que éstos hubiesen fracasado.

Son **esencialmente fundados** los argumentos de referencia.

El *ius puniendi* es entendido como "*la facultad con que cuenta el Estado para castigar conductas desviadas que lesionen o pongan en peligro los bienes jurídicos fundamentales de la sociedad.*"¹⁰ Desde el punto de vista subjetivo, el derecho penal es la facultad de castigar o imponer penas que corresponde exclusivamente al Estado.

Pero esa facultad de castigar no es de carácter ilimitado, pues sus límites se encuentran en una serie de garantías fundamentales, que encierran los llamados principios informadores del derecho penal, entre los cuales se distinguen el principio de legalidad, el principio de mínima intervención, el principio de culpabilidad y el principio *non bis in idem*.

¹⁰ Moreno Melo, Manuel. *Principios Constitucionales de Derecho Penal. Su aplicación en el sistema acusatorio (teoría, práctica y jurisprudencia)*. Ubijus Editorial, S.A. de C.V., México, 2015, página. 103.



Así, el poder punitivo sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos más importantes de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Por ello, debe constatarse la existencia de una absoluta necesidad de utilizar, en forma verdaderamente excepcional, medidas penales. De ahí que se diga que el derecho penal tiene carácter subsidiario frente a las demás ramas del ordenamiento jurídico.¹¹

El **principio de mínima intervención** implica que el derecho penal debe ser el último recurso de la política social del Estado para la protección de los bienes jurídicos más importantes frente a los ataques más graves que puedan sufrir. De ahí que la intervención del derecho penal en la vida social debe reducirse a lo mínimo posible.

Dicho principio también denominado de *ultima ratio*, implica que las sanciones penales se deben limitar al círculo de lo indispensable, de manera tal que el castigo para las conductas lesivas a los bienes jurídicos que previamente se han considerado dignos de protección, se restrinja a aquellas modalidades de ataque más peligrosas. Por tanto, "*el derecho penal no sólo no puede emplearse en defender intereses minoritarios y no necesarios para el funcionamiento del Estado de derecho, sino que ni tan siquiera es adecuado recurrir al derecho penal y sus gravísimas sanciones si es posible ofrecer una tutela suficiente con otros instrumentos jurídicos no penales*".¹²

Asimismo, la intervención mínima responde al convencimiento de que la pena es un mal irreversible y una solución imperfecta que debe utilizarse solamente cuando no haya más remedio, es decir, tras el fracaso de cualquier otro modo de protección. "*Cuando la ciencia penal formula el principio de intervención mínima no lo hace solamente por coherencia con la idea de que la represión siempre es una triste solución que debe ser usada lo menos posible, sino*

¹¹ Cfr. Muñoz Conde, Francisco. Introducción al Derecho Penal. Editorial B de F, Argentina, 2001, citado por Moreno Melo, Manuel. *Op. Cit.* página. 104.

¹² De Vicente Martínez, Rosario. *La nueva regulación de las faltas como delitos leves, infracciones administrativas o ilícitos civiles tras la reforma penal de 2015*. Wolters Kluwer, S.A., Barcelona, 2015, páginas. 18 y 19.



*porque además de eso únicamente la imagen de la reserva del derecho penal a las conductas realmente más graves permite dar sentido a la función del derecho no penal, y dentro del derecho a la función de prevención en general.*¹³ Por tanto, el derecho penal ha de ser la *ultima ratio*, esto es, el último recurso ante la falta de otros medios menos lesivos.

De ahí que el principio en análisis, se desdobra en dos subprincipios: el de fragmentariedad, que implica que el derecho penal solamente puede aplicarse a los ataques más graves frente a los bienes jurídicos; y el de subsidiariedad, conforme al cual, se ha de recurrir primero y siempre a otros controles menos gravosos existentes dentro del sistema estatal antes de utilizar el penal; de ahí que el Estado sólo puede recurrir a él cuando hayan fallado todos los demás controles.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos, ha sostenido que *"el derecho penal es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades respecto de una conducta ilícita, particularmente cuando se imponen penas privativas de libertad. Por lo tanto, el uso de la vía penal debe responder al principio de intervención mínima, en razón de la naturaleza del derecho penal como ultima ratio. Es decir, en una sociedad democrática el poder punitivo sólo se puede ejercer en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario conduciría al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado."*¹⁴

Así, la criminalización de un comportamiento humano debe ser la última de las decisiones posibles en el espectro de sanciones que el Estado está en capacidad jurídica de imponer. Se entiende que la decisión de sancionar con una pena, que implica en su máxima drasticidad la pérdida de la libertad, es el recurso extremo al que puede acudir el Estado para reprimir un comportamiento que afecta los intereses sociales.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Corte Interamericana de Derechos Humanos, *Caso Usón Ramírez Vs. Venezuela*, sentencia de veinte de noviembre de dos mil nueve, párrafo 73.



En suma, conforme al principio de mínima intervención del derecho penal, el ejercicio de la facultad sancionatoria debe operar cuando los demás alternativas de control han fallado y debe ser un instrumento de *ultima ratio* para garantizar la pacífica convivencia en sociedad, previa evaluación de su gravedad y de acuerdo a las circunstancias sociales, políticas, económicas y culturales imperantes en la sociedad en un momento determinado.

Como se puede observar, el principio de mínima intervención o *ultima ratio* impregna las normas del derecho penal, de manera que si bien en los ordenamientos aplicables en la materia no se hace una referencia o conceptualización específica en torno a dicho principio, lo cierto es que su contenido y alcances en los términos ya expuestos pueden derivarse y entenderse inmersos en los artículos 14, 16, 18, 19, 20, 21, 22 y 23 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹⁵ así como en instrumentos de carácter internacional,

¹⁵ En la parte conducente, los preceptos de referencia establecen lo siguiente:

"Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

(Reformado, D.O.F. 9 de diciembre de 2005)

"Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

"En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

"En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 15 de septiembre de 2017)

"Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

"...

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"En casos de urgencia o flagrancia, el Juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.



(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

"...

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponerse a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia. ..."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

Artículo 18. Sólo por delito que merezca pena privativa de libertad habrá lugar a prisión preventiva. El sitio de ésta será distinto del que se destinare para la extinción de las penas y estarán completamente separados.

"...

(Reformado, D.O.F. 2 de julio de 2015)

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. El proceso en materia de justicia para adolescentes será acusatorio y oral, en el que se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia de las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales al hecho realizado y tendrán como fin la reinserción y la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión o participación en un hecho que la ley señale como delito. ..."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

Artículo 19. Ninguna detención ante autoridad judicial podrá exceder del plazo de setenta y dos horas, a partir de que el indiciado sea puesto a su disposición, sin que se justifique con un auto de vinculación a proceso en el que se expresará: el delito que se impute al acusado; el lugar, tiempo y circunstancias de ejecución, así como los datos que establezcan que se ha cometido un hecho que la ley señale como delito y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

(Reformado, D.O.F. 12 de abril de 2019)

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva oficiosamente, en los casos de abuso o violencia sexual



contra menores, delincuencia organizada, homicidio doloso, feminicidio, violación, secuestro, trata de personas, robo de casa habitación, uso de programas sociales con fines electorales, corrupción tratándose de los delitos de enriquecimiento ilícito y ejercicio abusivo de funciones, robo al transporte de carga en cualquiera de sus modalidades, delitos en materia de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, delitos en materia de desaparición forzada de personas y desaparición cometida por particulares, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, delitos en materia de armas de fuego y explosivos de uso exclusivo del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea, así como los delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad, y de la salud. ..."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"A. De los principios generales:

"...

"VII. Una vez iniciado el proceso penal, siempre y cuando no exista oposición del inculpado, se podrá decretar su terminación anticipada en los supuestos y bajo las modalidades que determine la ley. Si el imputado reconoce ante la autoridad judicial, voluntariamente y con conocimiento de las consecuencias, su participación en el delito y existen medios de convicción suficientes para corroborar la imputación, el Juez citará a audiencia de sentencia. La ley establecerá los beneficios que se podrán otorgar al inculpado cuando acepte su responsabilidad;

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"...

"VII. Será juzgado antes de cuatro meses si se tratare de delitos cuya pena máxima no exceda de dos años de prisión, y antes de un año si la pena excediere de ese tiempo, salvo que solicite mayor plazo para su defensa;

"IX. En ningún caso podrá prolongarse la prisión o detención, por falta de pago de honorarios de defensores o por cualquiera otra prestación de dinero, por causa de responsabilidad civil o algún otro motivo análogo.

"La prisión preventiva no podrá exceder del tiempo que como máximo de pena fije la ley al delito que motivare el proceso y en ningún caso será superior a dos años, salvo que su prolongación se deba al ejercicio del derecho de defensa del imputado. Si cumplido este término no se ha pronunciado sentencia, el imputado será puesto en libertad de inmediato mientras se sigue el proceso, sin que ello obste para imponer otras medidas cautelares.

"...

"C. De los derechos de la víctima o del ofendido: ..."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.

"El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.

"La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.

"Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.



como es el caso de los artículos 37, inciso b), y 40, párrafo 3, inciso b), y párrafo 4, de la Convención sobre los Derechos del Niño,¹⁶ y 10, párrafo 2, del Conve-

"Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.

"Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.

"El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley. ..."

(Reformado, D.O.F. 18 de junio de 2008)

"Artículo 22. Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

(Reformado, D.O.F. 14 de marzo de 2019)

"No se considerará confiscación la aplicación de bienes de una persona cuando sea decretada para el pago de multas o impuestos, ni cuando la decrete la autoridad judicial para el pago de responsabilidad civil derivada de la comisión de un delito. Tampoco se considerará confiscación el decomiso que ordene la autoridad judicial de los bienes en caso de enriquecimiento ilícito en los términos del artículo 109, la aplicación a favor del Estado de bienes asegurados que causen abandono en los términos de las disposiciones aplicables, ni de aquellos bienes cuyo dominio se declare extinto en sentencia. ..."

"Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia."

¹⁶ **"Artículo 37.** Los Estados Partes velarán porque:

"...

"b) Ningún niño sea privado de su libertad ilegal o arbitrariamente. La detención, el encarcelamiento o la prisión de un niño se llevará a cabo de conformidad con la ley y se utilizará tan sólo como medida de último recurso y durante el periodo más breve que proceda."

"Artículo 40.

"...

"3. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para promover el establecimiento de leyes, procedimientos, autoridades e instituciones específicos para los niños de quienes se alegue que han infringido las leyes penales o a quienes se acuse o declare culpables de haber infringido esas leyes, y en particular:

"...

"b) Siempre que sea apropiado y deseable, la adopción de medidas para tratar a esos niños sin recurrir a procedimientos judiciales, en el entendimiento de que se respetarán plenamente los derechos humanos y las garantías legales.

"4. Se dispondrá de diversas medidas, tales como el cuidado, las órdenes de orientación y supervisión, el asesoramiento, la libertad vigilada, la colocación en hogares de guarda, los programas de enseñanza y formación profesional, así como otras posibilidades alternativas a la internación en instituciones, para asegurar que los niños sean tratados de manera apropiada para su bienestar y que guarde proporción tanto con sus circunstancias como con la infracción."



nio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes,¹⁷ por citar algunos.

De manera ilustrativa, cabe mencionar que este Tribunal Pleno ya ha tenido oportunidad de pronunciarse en torno a los alcances del principio de mínima intervención conforme al artículo 18 constitucional, en lo que respecta al sistema integral de justicia para adolescentes, al resolver la acción de inconstitucionalidad 37/2006, fallada el veintidós de noviembre de dos mil siete, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 79/2008,¹⁸ que señala:

"SISTEMA INTEGRAL DE JUSTICIA PARA ADOLESCENTES. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE MÍNIMA INTERVENCIÓN, CONFORME AL ARTÍCULO 18 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El indicado principio tiene tres vertientes: 1) Alternatividad, la cual se desprende del artículo 40, apartado 3, inciso b), de la Convención sobre los Derechos del Niño, de acuerdo con el cual debe buscarse resolver el menor número de conflictos a nivel judicial, lo que se relaciona con la necesidad de disminuir la intervención judicial en los casos en que el delito se deba a que el menor es vulnerado en sus derechos económicos, sociales y culturales, en virtud de que resultaría inadecuado que el juzgador impusiera una sanción gravosa, si el menor no puede hacer nada en contra de sus circunstancias cotidianas, además de que esta vertiente tiene la pretensión de que la normativa correspondiente a menores amplíe la gama de posibles sanciones, las cuales deberán basarse en principios educativos. 2) Internación como medida más grave, respecto de la cual la normatividad secundaria siempre deberá atender a que el internamiento sólo podrá preverse respecto de las conductas antisociales más graves; aspecto que destaca en todos los instrumentos internacionales de la materia. 3) Breve término de la medida de internamiento, en relación con la cual la expresión 'por

¹⁷ "Artículo 10.

"1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.

"2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento."

¹⁸ Novena Época, registro digital: 168779, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, materias constitucional y penal, tesis P./J. 79/2008, página 613.



el tiempo más breve que proceda' debe entenderse como el tiempo necesario, indispensable, para lograr el fin de rehabilitación del adolescente que se persigue; empero, en las legislaciones ordinarias debe establecerse un tiempo máximo para la medida de internamiento, en virtud de que el requerimiento de que la medida sea la más breve posible, implica una pretensión de seguridad jurídica respecto de su duración."

A partir del parámetro de regularidad señalado, a continuación se examina en primer lugar el artículo 357, fracción II, y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí –cuyo texto ya quedó transcrito–, en tanto constituye la norma central del sistema aquí impugnado.

Como se precisó antes, dicho precepto establece que comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos (párrafo primero), quien conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien (fracción II), el cual se sancionará con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta (penúltimo párrafo), entendiéndose como distractor –para efectos de la citada fracción II–, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles (último párrafo).

Como se ve, la disposición de mérito contiene un tipo penal de peligro, de modo que sanciona la sola puesta en riesgo de la vida, la salud o los bienes de las personas, por conducir un vehículo y distraerse utilizando teléfonos móviles.

De entrada, se observa que la medida así adoptada pretende salvaguardar la seguridad vial.

En ese sentido, cabe destacar que una de las razones por las cuales se tipificó la conducta descrita, fue a partir de que el legislador tomó en consideración un estudio realizado por el Reino Unido y difundido por la Organización



Mundial de la Salud, denominado "*Teléfonos Móviles, un problema creciente en la distracción de los conductores*", entre cuyas conclusiones destaca que "*La distracción en la conducción es una grave y creciente amenaza para la seguridad vial.*" Asimismo, dicho legislador tomó en cuenta el "*Informe sobre la Situación de la Seguridad Vial, México 2015*", conforme al cual "*En México, las lesiones causadas por el tránsito siguen encontrándose entre las diez principales causas de muerte*", precisando dicho documento que "*uno de los factores de riesgo asociados al tránsito vehicular, son los distractores.*"¹⁹

Sin embargo, a pesar de que esa finalidad pudiera ser legítima a la luz de la Constitución General y los tratados internacionales, no por ello puede concluirse de manera inevitable que el derecho penal es la vía idónea, única, necesaria y proporcional para lograr el propósito pretendido.

En efecto, un examen efectuado al precepto en cuestión permite concluir que la vía penal constituye la más lesiva contra las personas que conducen un vehículo utilizando teléfonos móviles, si se pondera que la sanción consistente en jornadas de trabajo en favor de la comunidad, multa y suspensión de derechos, resulta excesiva para proteger la seguridad vial, en tanto la conducta de ninguna manera implica la realización de un daño efectivamente ocasionado, sino sólo una posibilidad.

Con motivo de ello, este Tribunal Pleno considera que dicha norma tiene un impacto que se estima innecesario, pues contraviene el carácter de *ultima ratio*. El derecho penal, como se dijo, es el medio más restrictivo y severo para establecer responsabilidades sobre una conducta.

En tal sentido, si la norma lo único que busca es proteger la seguridad vial frente a aquellas personas que conducen vehículos utilizando teléfonos móviles, resulta contraria al principio de intervención mínima y de *ultima ratio* del

¹⁹ Así se observa en la exposición de motivos del Decreto 949 por el que se reforman los artículos 143 y 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, así como el artículo 72 de la Ley de Tránsito de dicha entidad federativa, publicado el tres de mayo de dos mil dieciocho en el Periódico Oficial del Gobierno de dicho Estado.



derecho penal, pues aquél no es un bien jurídico fundamental que amerite protección a través de la medida más severa que tiene el Estado a su alcance, y ésta no es una conducta en extremo grave que requiera ser castigada por esa vía.

Como ya se dijo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido que en una sociedad democrática el poder punitivo del Estado, el cual es el más severo de todos, sólo debe ejercerse en la medida estrictamente necesaria para proteger los bienes jurídicos fundamentales de los ataques más graves que los dañen o pongan en peligro. Lo contrario, se insiste, podría conducir al ejercicio abusivo del poder punitivo del Estado.

Este Tribunal Pleno considera que en este caso particular, el derecho penal no es la vía más adecuada y única para sancionar a quienes conduzcan vehículos y se distraigan al utilizar teléfonos móviles. Evidencia de ello, la constituye la propia regulación del Estado de San Luis Potosí.

En efecto, en la Ley de Tránsito de dicha entidad federativa, en su artículo 72, se prevén las obligaciones a cargo de los conductores de vehículos, entre las que se encuentra la prevista en la fracción X, misma que ordena abstenerse de desviar su atención por un distractor (entendido éste en los términos del artículo 357 del Código Penal de dicho Estado, esto es, utilizando teléfonos móviles); siendo que la infracción a dichas disposiciones, se sancionará en términos del capítulo I "*De las sanciones e infracciones*" del título décimo de dicha ley, denominado "*De las sanciones e infracciones, y de las medidas de seguridad administrativas*".²⁰

²⁰ "Título décimo

"De las sanciones e infracciones, y de las medidas de seguridad administrativas

"Capítulo I

"De las sanciones e infracciones

Artículo 82. Serán sancionadas las personas que realicen actos u omisiones que infrinjan la presente ley, los reglamentos municipales, y los bandos de policía y gobierno."

Artículo 83. Si el conductor no se encuentra en el vehículo en que se cometió la infracción, se fijará la boleta de infracción y sanción en el parabrisas del vehículo."

Artículo 84. Las sanciones que se pueden imponer a los infractores de esta ley son:

"I. Multa, y



Lo anterior pone de manifiesto que existen vías distintas, como la administrativa, que pueden utilizarse eficazmente para perseguir el fin legítimo de proteger, en el caso, la seguridad vial. Por el contrario, como se puede observar, el uso del derecho penal, en un caso como el previsto en la norma analizada, resulta excesivo, innecesario y desproporcionado para perseguir tal finalidad.

En otras palabras, no se puede pretender que a través de la vía más severa y extrema se sancione la sola conducción de vehículos utilizando teléfonos móviles, porque si bien tal conducta entraña riesgos, con ello no se produce resultado alguno de daño para la vida, la salud o los bienes de las personas, lo cual pone de manifiesto que, para ese caso, puede prescindirse del derecho penal y utilizar otras ramas del derecho como la administrativa, para reprimir o sancionar conductas como la señalada.

Es importante destacar que, a través de la presente resolución, **no se valida de modo alguno que las personas conduzcan vehículos utilizando teléfonos móviles, y menos aún si tales dispositivos se emplean sin manos libres o a través de mecanismos análogos que impidan la distracción al conducir.** Sólo que, como se dijo, existen medios menos lesivos a través de los cuales tal conducta puede ser sancionada y corregida, a fin de salvaguardar la seguridad vial.

De esta manera, este Tribunal Pleno concluye que no se debe sancionar penalmente la conducta descrita en la norma analizada, en razón de que no

"II. Suspensión temporal o cancelación de los derechos derivados de licencias o permisos especiales para conducir vehículos de motor.

"Si el infractor fuere jornalero, obrero o trabajador, sólo podrá ser sancionado con una multa que no exceda del importe de un salario diario vigente en la entidad; en el caso de los trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso."

"Artículo 85. Los responsables por la comisión de las infracciones y, por tanto, acreedores a las sanciones a que se refiere este capítulo son:

"I. Los conductores, y

"II. Los propietarios de los vehículos."

"Artículo 86. Los supuestos correspondientes a las sanciones a que hace referencia el artículo que antecede de este ordenamiento, deberán establecerse en los reglamentos de tránsito y las leyes de ingresos respectivas."



encuentra justificación como último recurso que las personas sean condenadas a penas consistentes en jornadas de trabajo en favor de la comunidad, multa y suspensión de derechos, y contar con antecedentes penales, por el solo hecho de conducir vehículos desviando la atención mediante el uso de teléfonos móviles, porque si con ello no se produce resultado dañoso alguno para los bienes jurídicos más valiosos, entonces, no halla justificación la implementación del derecho penal para ello en el marco de un Estado democrático de derecho.

Cabe mencionar que con lo anteriormente considerado, este Tribunal Pleno no invade el ámbito de facultades del legislador local para establecer una determinada política social y, concretamente, la política de carácter penal que decida emplear en un momento determinado, ya que a través del presente pronunciamiento sólo se analiza si la conducta específicamente prevista en la disposición impugnada es acorde con el parámetro de constitucionalidad.

En consecuencia, lo procedente en el presente caso es declarar la **invalidez** del artículo 357, fracción II, y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, reformado mediante el Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho, por transgredir el principio de mínima intervención o *ultima ratio* del derecho penal.

Por otra parte, en lo que respecta a los diversos artículos 143, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de la misma entidad federativa, en las respectivas porciones normativas, como se anticipó, integran un sistema junto con el artículo 357 del referido código en los fragmentos relativos, en tanto disponen:

Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 143. Cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá (sic) mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 respectivamente en los siguientes casos:



(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"I. Cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares; o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código, y"

Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí.

"Artículo 72. El conductor tiene las siguientes obligaciones: ...

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"X. Abstenerse de conducir vehículos en estado de ebriedad, con aliento alcohólico, o en cualquier estado de intoxicación; o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."

La anterior transcripción permite advertir que, en el caso de los delitos de homicidio o lesiones culposos con motivo del tránsito de vehículos, se impondrán las sanciones respectivas cuando, en uno de los supuestos, al conducir se desvíe la atención **por un distractor**, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí (artículo 143, fracción I, de ese código); y, por lo que respecta a las obligaciones del conductor se prevé que, al conducir, debe abstenerse de desviar su atención **por un distractor** en los términos del mismo artículo 357 (artículo 72, fracción X, de la Ley de Tránsito referida).

En tal sentido, es claro que para el correcto entendimiento y operatividad de ambas disposiciones, resulta indispensable acudir al artículo 357 del referido código, específicamente a su último párrafo, pues es éste el que contiene la definición legal de lo que debe entenderse por *distractor* al señalar que: "**Para los efectos de la fracción II de este artículo se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles.**"

De este modo, ambas normas se encuentran redactadas de tal forma que no sería posible comprender su correcto sentido y alcance si no se integra a ellas



la definición aludida de *distractor*, ya sea para tener por actualizados los delitos de homicidio o lesiones culposos con motivo del tránsito de vehículos en una de sus vertientes, o el incumplimiento de la referida obligación de tránsito a cargo del conductor de un vehículo.

Pues bien, precisamente tal situación acontece en el presente caso, teniendo en consideración que en esta misma ejecutoria se declaró la invalidez del artículo 357, fracción II, y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Esto es, si ya ha sido expulsada del orden jurídico la referida definición legal de *distractor*, ello implica que carecerá de sentido lógico lo preceptuado en los artículos 143, fracción I, del citado código, y 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de dicho Estado, ambos en la porción impugnada, porque la norma a la que remiten expresamente para completar su correcto entendimiento, ha dejado de existir.

En otras palabras, ante la ausencia de dicha definición, se hace inoperante e ininteligible el resto de las disposiciones vinculadas a través de la remisión expresa al citado artículo 357.

Por consiguiente, al desarticularse el sistema en los términos anotados, en vía de consecuencia, debe declararse la **invalidez** del artículo 143, fracción I, en la porción normativa: "***o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código***", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en la porción normativa "***o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí***", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho.

SEXTO.—**Invalidez por extensión.** Dada la conclusión alcanzada en el considerando anterior, este Tribunal Pleno considera que también debe declararse la invalidez de una norma que si bien no fue impugnada a través del pre-



sente medio de control de la constitucionalidad, igualmente se ve afectada por esa decisión.

En efecto, la fracción X Bis del artículo 72 de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho, establece:

"Artículo 72. El conductor tiene las siguientes obligaciones:

"...

(Adicionada, P.O. 22 de junio de 2018)

"X Bis. Evitar utilizar el teléfono celular o cualquier dispositivo móvil que distraiga su atención al conducir."

Como se observa, la norma transcrita prevé una obligación a cargo de los conductores, la cual consiste en evitar la utilización del teléfono celular o cualquier dispositivo móvil que distraiga su atención al conducir.

Ahora bien, es verdad que dicha fracción no hace remisión a porción normativa alguna del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí –ya invalidado en las porciones normativas precisadas–, y ello implica a primera vista y sólo desde el punto de vista formal, que no se integra al sistema normativo invalidado en el considerando anterior. Sin embargo, también es cierto que al regular una cuestión relacionada con la utilización de los teléfonos móviles al conducir vehículos, materialmente se vincula con el citado sistema que ha sido declarado inconstitucional, pues también contempla al teléfono celular o cualquier dispositivo móvil que **distraiga** la atención del conductor al conducir, siendo que la definición de *distractor* en el marco del sistema analizado, ha dejado de existir dada la invalidez decretada en relación con el último párrafo del citado artículo 357.

En tales condiciones, al quedar completamente desarticulado el sistema que regula esos aspectos, estando dicha norma vinculada con aquél desde



el punto de vista material, este Tribunal Pleno considera que, por seguridad y certidumbre jurídica, tal disposición también debe ser expulsada del ordenamiento jurídico, con la finalidad de no preservar una disposición descontextualizada o carente de sentido en perjuicio de sus destinatarios.

De ahí que lo procedente es declarar la **invalidez** del artículo 72, fracción X Bis, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, adicionada mediante decreto publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

SÉPTIMO.—Efectos respecto de las normas de carácter penal o directamente vinculadas con ellas. De conformidad con los artículos 41, fracción IV, y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, las sentencias dictadas en acciones de inconstitucionalidad deberán establecer sus alcances y efectos, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.²¹

En tales términos, la invalidez de los artículos 143, fracción I, en la porción normativa: "**o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código**", y 357, fracción II, y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, así como del artículo 72, fracción X, en su porción normativa "**o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí**", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 949, publicado en el Periódico Ofi-

²¹ **Artículo 41.** Las sentencias deberán contener:

"...

"IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada."

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



cial de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho, surtirá efectos retroactivos al cuatro de mayo de dos mil dieciocho, fecha en que entraron en vigor conforme a lo dispuesto en el artículo primero transitorio del citado decreto.²²

La anterior 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 San Luis Potosí.

Para el eficaz cumplimiento de esta sentencia también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de San Luis Potosí, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí.

OCTAVO.—Efectos respecto de la norma de carácter administrativo. La invalidez por extensión decretada respecto del artículo 72, fracción X Bis, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, adicionada mediante Decreto 984, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en la porción normativa: "**o, que**

²² "Primero. Este decreto entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado 'Plan de San Luis.'"



al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código", del referido código, y 72, fracción X, en su porción normativa "**o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí**", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho, para los efectos retroactivos precisados en el considerando séptimo de esta ejecutoria.

TERCERO.—Se declara la invalidez, por extensión, del artículo 72, fracción X Bis, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, adicionada mediante Decreto 984, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

CUARTO.—Las declaraciones de invalidez decretadas en este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de San Luis Potosí.

QUINTO.—Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de San Luis Potosí, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.



En relación con los puntos resolutivos segundo y tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina Mora I., Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo al análisis de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa: "**o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código**", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y 72, fracción X, en su porción normativa "**o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí**", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí. Los Ministros Piña Hernández y Pérez Dayán votaron parcialmente en contra, al estimar que solamente resulta inválido el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, en su porción normativa "**Para los efectos de la fracción II de este artículo**", del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, y anunciaron sendos votos particulares. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas con reservas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek vencido por la mayoría, Pérez Dayán vencido por la mayoría y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos séptimo, relativo a los efectos respecto de las normas de carácter penal o directamente vinculadas con ellas, consistente en: 1) determinar que las declaraciones de invalidez de los artículos del Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho, tendrán efectos retroactivos al cuatro de mayo de dos mil dieciocho, fecha en que entró en vigor el referido decreto, conforme a lo dispuesto en su artículo transitorio primero; 2) determinar que las declaraciones de invalidez con efectos retroactivos decretadas en



este fallo surtirán sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí; y, 3) determinar que, para el eficaz cumplimiento de esta sentencia, también deberá notificarse al Tribunal Superior de Justicia del Estado de San Luis Potosí, a los Tribunales Colegiados y Unitario del Noveno Circuito, a los Juzgados de Distrito que ejercen su jurisdicción en el referido Circuito y a la Fiscalía General del Estado de San Luis Potosí, y octavo, relativo a los efectos respecto de la norma de carácter administrativo, consistente en determinar que la declaración de invalidez del precepto del Decreto 984, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintidós de junio de dos mil dieciocho, surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí.

En relación con el punto resolutiveo quinto:

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

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a las sesiones de veinte y veintidós de agosto de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2020.

La tesis de jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en la acción de inconstitucionalidad 51/2018, discutida y resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las sesiones de veinte y veintidós de agosto de dos mil diecinueve.

1. En este asunto, la Comisión Estatal de Derechos Humanos de San Luis Potosí solicitó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez de los artículos 143, fracción I, y 357, fracción II, penúltimo y último párrafos, del Código Penal de esa entidad federativa,¹ así como la del numeral 72, fracción X de la Ley de Tránsito Local, publicados el tres de mayo de dos mil dieciocho, bajo la idea de que su contenido infringe los principios de taxatividad e intervención mínima, pues por un lado el legislador empleó en su redacción vocablos sumamente amplios para definir qué es un distractor en la conducción de vehículos y, por otro, hace uso de la sanción penal cuando pudo explorar otros mecanismos para lograr sus objetivos.
2. La propuesta original, sometida a la consideración del Tribunal Pleno, fue declarar dicha invalidez por la inobservancia del primero de esos principios, pues

¹ Artículo 143. Cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá (sic) mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 respectivamente en los siguientes casos:

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"I. Cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares; o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código, y

"II. No auxilie a la víctima del delito o se dé a la fuga."

"Artículo 357. Comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien:

"I. Conduce un vehículo con temeridad y pone en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien;

"II. Conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien, y

"III. Maneja vehículos de motor en estado de ebriedad o bajo el influjo de medicamentos, estupefacientes, psicotrópicos u otras sustancias que produzcan efectos similares.

"En los casos a los que se refieren las fracciones, I, y III, este delito **se sancionará con una pena de seis meses a dos años de prisión, sanción pecuniaria de sesenta a doscientos días valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de derechos para conducir vehículos por el doble del tiempo de la pena de prisión impuesta, sin perjuicio de las penas que correspondan si comete otro delito.**

"En el caso a que se refiere la fracción II se sancionará con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta.

"Para los efectos de la fracción II de este artículo se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles."



al identificar tal distractor simplemente con el uso de teléfonos móviles, no se distinguió entre los posibles usos permitidos y no permitidos de aquél, generando con ello incertidumbre jurídica a los destinatarios de la norma, lo cual resultaba suficiente para estimar la inconstitucionalidad de esos preceptos.

3. Al discutirse ese tema en sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, por unanimidad de ocho votos se consideró la invalidez del invocado artículo 357, fracción II, párrafo último, pero no hubo uniformidad respecto del motivo, integrándose una mayoría que se decantó por estimar que el problema era la violación al principio de mínima intervención.
4. Como no estuve de acuerdo con esto último, pero sí con la conclusión alcanzada en cuanto a la invalidez, anuncié un voto concurrente, para establecer que, desde mi perspectiva, los bienes jurídicos en juego justificaban la intervención penal, pues las sanciones penales no se hacían depender de la simple distracción al momento de conducir, sino en la puesta en peligro o la lesión de la vida y la integridad personal que a través de tal distracción se derivara.
5. Por tanto, la "sobreinclusión" de la norma no descansaba en la magnitud de la consecuencia jurídica prevista por los preceptos cuestionados –en uno ni siquiera era privativa de libertad–, sino en la amplitud del lenguaje empleado.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la acción de inconstitucionalidad 51/2018, fallada en sesión del Tribunal Pleno de veintidós de agosto de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno declaró la invalidez de los artículos 357, fracción II, y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y, en vía de consecuencia, la de los artículos 143, fracción I, en su porción normativa "o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código", del referido código y del diverso 72, fracción X, en su porción normativa "o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, reformados mediante Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial



del Gobierno de dicha entidad federativa el tres de mayo de dos mil dieciocho. Asimismo, se declara la invalidez, por extensión, del artículo 72, fracción X Bis, de Ley de Tránsito de la citada entidad federativa, adicionada mediante Decreto 984.

En la sentencia se declaran infundados los conceptos de invalidez en los que se plantea la vulneración al principio de legalidad, dado que su redacción permite comprender su sentido y alcance. En cambio, determina que son fundados los que plantean la vulneración al principio de intervención mínima del derecho penal o principio de *ultima ratio*.

Comparto la conclusión de la sentencia, aunque estimo pertinente precisar la razón principal de mi voto.

La sentencia se basa primordialmente en la invalidez del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, el cual es del tenor siguiente:

"Artículo 357. Comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien:

"...

"II. Conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien, y

"...

"En el caso a que se refiere la fracción II se sancionará con pena de sesenta a ciento veinte jornadas de trabajo en favor de la comunidad, sanción pecuniaria de sesenta a ciento veinte días del valor de la unidad de medida y actualización, y suspensión de los derechos por el doble del tiempo de las jornadas de trabajo en favor de la comunidad impuesta.

"Para los efectos de la fracción II de este artículo se entiende como distractor, al factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles."

Como lo expresé en la sesión de veinte de agosto de dos mil diecinueve, a diferencia de las consideraciones aprobadas por la mayoría, estuve de acuerdo con el proyecto original en el que se propuso la invalidez de las normas impugnadas, por considerarlas violatorias del principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad.



Se tomaba como base que las normas impugnadas tipifican los delitos de homicidio o lesiones culposos, el delito contra la seguridad en el tránsito de vehículos, e imponen la obligación de que al conducir, no se desvíe la atención; todo ello, por el tránsito de vehículos cuando el conductor haga uso de aparatos de telefonía móvil.

Sin embargo, tales disposiciones resultan amplias e imprecisas, pues si bien es cierto que el párrafo final del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí define distractor como "*el factor que desvía la atención de la persona que va conduciendo un vehículo, es decir, el uso de teléfonos móviles*", lo cierto es que no delimitan o especifican qué modalidad del empleo del teléfono celular se considerará punible para configurar la conducta ilícita.

Respecto a la propuesta original, comparto que la definición de distractor contenida en el artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, así como la fracción II de esa disposición son contrarias al principio de legalidad, dada la amplitud de las conductas a las que se dirige.

A mi juicio, ese vicio de constitucionalidad es suficiente para justificar la invalidez de las demás disposiciones impugnadas, pues como se explica en la resolución mayoritaria todas ellas forman un sistema que tiene como base, para su entendimiento y operatividad, el contenido del artículo 357 del código referido.

Ello es así, pues en el artículo 143, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí,¹ se establece que en los delitos de homicidio o lesiones culposos con motivo del tránsito de vehículos, se impondrán las sanciones respectivas, cuando en uno de los supuestos, al conducir se desvíe la atención por un distractor, en los términos del numeral 357 del mencionado Código Penal.

Asimismo, en el artículo 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de esa entidad federativa,² se prevé como obligación del conductor que se abstenga de

¹ "Artículo 143. Cuando el homicidio o las lesiones se cometan culposamente con motivo del tránsito de vehículos, se impondrá (sic) mitad de las penas previstas en los artículos 131 y 136 respectivamente en los siguientes casos:

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)

"I. Cuando el agente conduzca en estado de ebriedad o bajo el influjo de estupefacientes, psicotrópicos, u otras sustancias que produzcan efectos similares; o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código.. y ..."

² "Artículo 72. El conductor tiene las siguientes obligaciones: ...

(Reformada, P.O. 3 de mayo de 2018)



desviar su atención por un distractor en los términos del artículo 357 del código citado.

En atención a que ambas normas están redactadas en una forma que no es posible comprender su correcto sentido y alcance si no se integra a ellas la aludida definición de distractor, resulta claro que entre ellos existe una relación de dependencia, lo cual hace imposible su subsistencia, al determinarse la invalidez del artículo 357 del Código Penal local.

Al respecto, como lo he sostenido en otras ocasiones, cuando encontramos este tipo de problema en un sistema o un subsistema jurídico, es mejor invalidarlo para que el legislador, si así lo determina, vuelva a legislar, atendiendo a las consideraciones que este Pleno fije en la resolución respectiva.

Estas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

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

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Alberto Pérez Dayán, en la acción de inconstitucionalidad 51/2018, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesiones de veinte y veintidós de agosto de dos mil diecinueve.

"X. Abstenerse de conducir vehículos en estado de ebriedad, con aliento alcohólico, o en cualquier estado de intoxicación; o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí."



El Pleno de este Alto Tribunal, por mayoría de ocho votos, determinó declarar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último del Código Penal del Estado de San Luis Potosí; y en vía de consecuencia, de los artículos 143, fracción I, en la porción normativa: "... o, que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 de este código ...", del referido ordenamiento, así como del 72, fracción X, en la parte que señala: "... o que al conducir desvíe su atención por un distractor, en los términos del artículo 357 del Código Penal del Estado de San Luis Potosí", de la ley de tránsito de la misma entidad federativa. Todos estos reformados mediante Decreto 949, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el tres de mayo de dos mil dieciocho.

Asimismo, por vía de extensión declaró la invalidez del artículo 72, fracción X Bis, de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, adicionado mediante Decreto 984, publicado en el referido medio de difusión el veintidós de junio de dos mil dieciocho.

La justificación de esas determinaciones se construyó, básicamente, a partir de considerar que el artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, resulta contrario al principio de *ultima ratio* o de mínima intervención en materia penal.

Esto es así, porque la fracción II del referido numeral prevé la descripción de una conducta típica de peligro, al señalar que comete el delito contra la seguridad del tránsito de vehículos, quien "*conduce un vehículo y desvía su atención a causa de un distractor, poniendo en peligro la vida, la salud o los bienes de alguien*"; en el párrafo penúltimo establece las sanciones para ese delito y en el último, especifica que por "distractor" debe entenderse el uso de teléfonos móviles. Empero, según se apuntó, ello resulta excesivo si lo que se pretende proteger es la seguridad vial frente a aquellas personas que conducen vehículos utilizando teléfonos móviles, en tanto no constituye un bien jurídico fundamental que amerite ser protegido a través de la medida más severa que tiene el Estado. Máxime, que la descripción de esa conducta no es en 'extremo grave' y además actualiza una infracción y la imposición de sanciones de naturaleza administrativa, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 72, fracción X, y en términos del capítulo I "*De las sanciones e infracciones*" del título décimo, denominado "*De las sanciones e infracciones, y de las medidas de seguridad administrativas*", de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí.

Así las cosas, la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno después de determinar la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y últi-



mo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y de considerar que lo dispuesto en el resto de las porciones normativas impugnadas, así como lo establecido en la fracción X Bis del artículo 72 de la Ley de Tránsito del Estado de San Luis Potosí, depende del concepto de "distractor" contenido en el párrafo último del artículo 357, lo cual actualiza un sistema normativo; arribaron a la conclusión de hacer extensiva la invalidez decretada en dicho artículo.

Así, tal como lo expresé en la sesión del Tribunal Pleno, con el debido respeto disiento del criterio mayoritario.

Esto, porque en mi opinión una deficiente técnica legislativa de quien pretende implementar el diseño de una política criminal no necesariamente trae como consecuencia natural la invalidez de aquellos artículos que pertenecen a un mismo sistema normativo; pues para ello es indispensable determinar –caso por caso– de qué manera ese error legislativo impacta en el sistema normativo y cómo se puede solventar esa deficiencia. Ello, no solamente en aras de brindar seguridad jurídica al gobernado sino de respetar, precisamente, la libertad de configuración del legislador en materia de política criminal.

En el caso en particular, según se precisó en párrafos anteriores, el Pleno de este Alto Tribunal –por mayoría de votos– declaró la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerar que resulta contrario al principio de *ultima ratio*, debido a que el legislador local sanciona una misma conducta en un ordenamiento administrativo, que es menos lesivo y en un ordenamiento penal, como parte del diseño de una política criminal. Como consecuencia de lo anterior, hizo extensiva la invalidez al resto de las porciones normativas impugnadas, bajo la premisa que dependen del concepto "distractor" contenido en el párrafo último del artículo 357.

Sin embargo, no me parece jurídicamente correcto que dicha circunstancia traiga como consecuencia la invalidez de los artículos 143, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y 72, fracciones X y X Bis, de la Ley de Tránsito de esa misma entidad federativa, ya que en principio dichas porciones normativas no adolecen del mismo vicio de inconstitucionalidad, en la medida en que la primera de las fracciones únicamente establece una agravante a los delitos de homicidio o lesiones culposas con motivo del tránsito de vehículos, en tanto que las últimas prevén aquellas obligaciones que tienen las personas que conducen un vehículo.



Y, si bien es cierto esas porciones normativas dependen del concepto "distractor" contenido en el párrafo último del artículo 357, esa circunstancia no justifica su invalidez, sino por el contrario, a fin de darle congruencia al sistema normativo, creo que era necesario declarar la validez de dicho párrafo, eliminando únicamente la referencia: "... *Para los efectos de la fracción II de este artículo ...*"; máxime si con ello se brinda seguridad jurídica al gobernado y se respeta la libertad de configuración del legislador en materia de política criminal, pues insisto, la falta de técnica legislativa no trae como consecuencia natural la invalidez de los artículos impugnados.

Por otra parte, también disiento del criterio mayoritario, en la medida que contiene un vicio de incongruencia.

Esto es así, porque por una parte se declara la invalidez del artículo 357, fracción II y párrafos penúltimo y último, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí, por considerar que resulta contrario al principio de *ultima ratio*, debido a que el legislador local sanciona la misma conducta en el artículo 72, fracción X, de la Ley de Tránsito de esa misma entidad federativa. Es decir, dicha determinación se construye bajo la idea de que el legislador actuó de manera excesiva al pretender describir una conducta delictiva que también es sancionada administrativamente.

Sin embargo, al hacer extensiva esa invalidez a los artículos 143, fracción I, del Código Penal del Estado de San Luis Potosí y **72, fracciones X y X Bis**, de la referida Ley de Tránsito, bajo el argumento de que esas porciones normativas dependen del concepto 'distractor' contenido en el párrafo último del artículo 357; se elimina la conducta sancionada administrativamente, misma que justificó la invalidez del referido artículo 357.

Las razones expuestas conducen a votar en contra de la decisión de la mayoría ya que, en mi opinión debió declararse la invalidez únicamente del artículo 357, fracción II, así como del párrafo penúltimo y la referencia: "... *Para los efectos de la fracción II de este artículo ...*", contenida en el último párrafo del Código Penal del Estado de San Luis Potosí.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de marzo de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CAUSAS DE EXCLUSIÓN O DE JUSTIFICACIÓN DEL DELITO. PUEDEN DEFINIRSE COMO AQUELLOS HECHOS FORMALES A LOS CUALES LA LEY LES ATRIBUYE EL EFECTO DE HACER QUE UNA CONDUCTA TÍPICA NO SEA ANTIJURÍDICA.

II. LEGÍTIMA DEFENSA. CONSTITUYE UNA REACCIÓN RACIONAL Y NECESARIA CONTRA UNA AGRESIÓN INJUSTA, ACTUAL Y NO PROVOCADA, POR LO QUE SU ACTUALIZACIÓN SE ENCUENTRA CONDICIONADA A LOS REQUISITOS DE NECESIDAD, RAZONABILIDAD O PROPORCIONALIDAD.

III. LEGÍTIMA DEFENSA. LA FINALIDAD DE SU DELIMITACIÓN EN EL ORDENAMIENTO PENAL POSITIVO ES IMPEDIR QUE SEAN LOS GOBERNADOS QUIENES ESTABLEZCAN SUS PROPIOS ESTÁNDARES DEL USO PERMISIBLE DE LA FUERZA DEFENSIVA Y, POR ENDE, QUE SE ENCUENTRE JURÍDICAMENTE JUSTIFICADA TODA LESIÓN O INCLUSIVE LA MUERTE DE LOS AGRESORES.

IV. LEGÍTIMA DEFENSA. NO IMPLICA LA POSIBILIDAD DE REALIZAR ACTOS DE VENGANZA INSTITUCIONALIZADOS.

V. LEGÍTIMA DEFENSA. DERIVA DEL VALOR MORAL POSITIVO QUE UNA SOCIEDAD LE OTORGA A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL E, INCLUSIVE, A LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

VI. LEGÍTIMA DEFENSA. SU CONFIGURACIÓN ESTÁ SUPEDITADA A LOS PRINCIPIOS DE INVOLABILIDAD, AUTONOMÍA Y DIGNIDAD DE LA PERSONA.

VII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. PRESUME UNA CONDICIÓN DE PELIGRO IMPLÍCITO EN DETERMINADOS ACTOS DESCRITOS POR LA LEY, POR LO QUE PRESCINDE DE EXIGIR, A QUIEN LA EMPLEA, EN PRINCIPIO, QUE HA COLMADO TODOS LOS REQUISITOS PARA ACOGERSE EN TAL CAUSA DE JUSTIFICACIÓN (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



VIII. LEGÍTIMA DEFENSA. NO PUEDE INTERPRETARSE DE MANERA AISLADA, TODA VEZ QUE PERTENECE A UN CONJUNTO DE ENUNCIADOS NORMATIVOS QUE DEBEN SER ENTENDIDOS COMO UNIDAD, EN TANTO QUE SE REFIEREN A LA MISMA FIGURA (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

IX. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE NECESIDAD SE REFIERE, EN TÉRMINOS GENERALES, A QUE DEBE ENCONTRARSE DEBIDAMENTE JUSTIFICADO EL EMPLEO DE LA FUERZA DEFENSIVA PARA REPELER O RECHAZAR LA AGRESIÓN QUE SUFRE UNA PERSONA A FIN DE PROTEGER SU VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL, LA DE SU FAMILIA, SU PROPIEDAD O, EN SU CASO, LA DE TERCEROS (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

X. LEGÍTIMA DEFENSA. LA REACCIÓN DEFENSIVA EFECTUADA CUANDO YA SE HA CONSUMADO EL ATAQUE Y EL PELIGRO QUE LA MOTIVARON, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO AQUÉLLA NI EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL AGENTE ACTIVO (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XI. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO IMPLICA, EN TÉRMINOS GENERALES, QUE EL DEFENSOR, ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS, HA DE EMPLEAR DE MANERA RAZONABLE Y NO EXCESIVA LOS MEDIOS DEFENSIVOS CON LOS QUE DISPONE, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATACANTE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XII. LEGÍTIMA DEFENSA. EL EXCESO EN EL USO DE LA FUERZA, AL MOMENTO DE REPELERSE LA AGRESIÓN, EQUIVALE A LA IRRACIONALIDAD (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



XIII. LEGÍTIMA DEFENSA. LA RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO NO SE EJERCITA AL EXTREMO DE REALIZAR UN CÁLCULO ARITMÉTICO DE EQUIVALENCIA ENTRE LOS MEDIOS DEFENSIVOS Y DE ATAQUE, SINO QUE IMPLICA UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN QUE PERMITA DETERMINAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA NO RESULTA DEL TODO EXCESIVO PARA RECHAZAR EL ATAQUE GENERADO POR EL AGRESOR (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIV. LEGÍTIMA DEFENSA. LA OMISIÓN DEL LEGISLADOR DE ALUDIR EXPRESAMENTE AL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO NO PUEDE CONLLEVAR SU INOBSERVANCIA (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XV. CAUSAS DE EXCLUSIÓN O DE JUSTIFICACIÓN DEL DELITO. PUEDEN SER INTERPRETADAS DE MANERA AMPLIA O EXTENSIVA, EN TANTO DEPARAN UN BENEFICIO A LOS INDICIADOS (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XVI. LEGÍTIMA DEFENSA. AUNQUE EL LEGISLADOR NO REFIERA EXPRESAMENTE AL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DE LOS MEDIOS EMPLEADOS, ÉSTE SE ENTIENDE IMPLÍCITO, POR LO QUE EL OPERADOR JURÍDICO DEBE DETERMINAR EN CADA CASO SI LA FUERZA DEFENSIVA RESULTA PROPORCIONAL AL DAÑO ACTUAL O INMINENTE QUE HUBIESE DEPARADO LA AGRESIÓN (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XVII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. OTORGA UN BENEFICIO PROCESAL A QUIEN LA ALEGA, EN TANTO LO LIBERA DE LA CARGA PROBATORIA DE ACREDITAR TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS JURÍDICOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



XVIII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. NO OBSTANTE QUE SE ACTUALICEN LOS HECHOS PARA QUE OPERE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA, EL JUZGADOR DEBE VERIFICAR, ACORDE CON LAS PRUEBAS QUE OBREN EN AUTOS, SI LA CONDUCTA DEFENSIVA SE ENCUENTRA APEGADA O NO A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XIX. LEGÍTIMA DEFENSA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA APORTAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DEMOSTRAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA RESULTÓ INNECESARIO O EXCESIVO, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATACANTE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XX. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. EL HECHO DE QUE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA PUEDA ABARCAR NO SÓLO LESIONES, SINO INCLUSIVE LA VIDA DEL AGRESOR, NO TORNA INCONSTITUCIONAL LA NORMA QUE LA REGULA (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).

XXI. LEGÍTIMA DEFENSA. LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA DEBE SER ENTENDIDA COMO LA EXPRESIÓN DEL LEGISLADOR TENDIENTE A CLARIFICAR O BRINDAR MAYOR CERTEZA ACERCA DEL ALCANCE DEL SUPUESTO DE LA PRESUNCIÓN JURÍDICA DE LA EXISTENCIA DE TAL INSTITUCIÓN, Y NO COMO UNA AUTORIZACIÓN PARA EL USO DESMEDIADO, INNECESARIO O IRRACIONAL DE LA FUERZA DEFENSIVA (ARTÍCULO 23, APARTADO B, FRACCIÓN II, DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA).



ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 31/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.

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

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el diecinueve de febrero de dos mil dieciocho 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 contra el artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial del citado Estado, número 4, sección IV, el diecinueve de enero del año antes mencionado, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"**Artículo 23.** Exclusión del delito. El delito se excluye cuando se actualice alguna causa de atipicidad, de justificación o de inculpabilidad.

" ...

"**B. Causas de justificación:**

" ...



"II. Legítima defensa: Se repela una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, siempre que exista necesidad de la defensa empleada y no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor;

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que cause un daño, a quien a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio trate de penetrar o ya haya penetrado sin derecho, su hogar o sus dependencias, aunque no sea su hogar habitual, a los de su familia o los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes jurídicos propios ajenos de los que tenga la misma obligación; dentro de la casa donde se encuentre su familia en la oficina de trabajo, su negocio comercial, o bien, cuando lo encuentre en alguno de esos lugares, en circunstancia tales que revelen la posibilidad de una agresión."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2, 4, 5 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- En principio, aduce que la norma impugnada al **"establecer una presunción afirmativa y absoluta de la figura de legítima defensa, sin precisar los límites de racionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad en el daño causado"** contra quien trate de penetrar o haya penetrado sin derecho a los lugares que la norma señala **"se erige como la permisión abierta de un uso excesivo de la legítima defensa que no atiende a los principios que la configuran, violando los derechos de seguridad jurídica, seguridad personal, integridad personal, vida"**.

En efecto, la presunción en todos los casos que refiere la norma de la causa de justificación del delito consistente en la figura de la defensa legítima, **"incluso cuando se realice una actuación desproporcionada e irrazonable"**, se traduce en una vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como al prin-



cipio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, ya que la norma **"permite que se cause cualquier tipo de lesiones o, incluso, se prive de la vida a una persona sin incurrir en responsabilidad penal, con base en una presunción positiva"**.

- Es así, pues la norma impugnada carece específicamente de los elementos de razonabilidad y proporcionalidad, toda vez que excluye de forma absoluta de la responsabilidad penal –con base en una presunción–, a la persona que cause cualquier daño a otra persona que trate de penetrar o "ya haya penetrado" sin derecho a cualquiera de los lugares señalados por la norma, en circunstancias que revelen la posibilidad de una agresión. Lo anterior, **"sin contemplar que dicha conducta debe guiarse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad"**.

En el caso concreto, la norma impugnada, al presumir que concurren los requisitos de la legítima defensa, abre el camino para que la defensa de los bienes jurídicos propios o ajenos que una persona lleve a cabo *sea mayor, incluso, a la propia agresión ante la cual, sus bienes se vean afectados*.

- Bajo esta tesitura si se efectuó una agresión real e inminente consistente en la irrupción en casa habitación, la repulsa que permite la norma será cualquier daño, lesión o, en su caso, privación de la vida; de tal suerte que lejos de dotar de seguridad jurídica sobre el alcance de la legítima defensa se podrá comprender cualquier daño, **"cuyos actos excesivos podrían quedar en impunidad"**.

Habida cuenta que si bien el exceso en la legítima defensa debe analizarse en cada caso concreto, **"la norma impugnada, no admite esta ponderación, ya que su campo de interpretación es restrictivo"**, en tanto que es una norma que se basa en una presunción y, por tanto, resulta indeterminada e imprecisa generando inseguridad jurídica.

- Por otra parte, si bien se advierte que la norma combatida pretende enfrentar los problemas de inseguridad que aquejan al Estado de Baja California, no obstante, contrario a ello, **"su efecto real es generar un espectro de impu-**



nidad ante la posible responsabilidad penal que pudiera llegar a presentarse con base en el uso excesivo de la figura de legítima defensa", previsto en el segundo párrafo de la fracción III del apartado B del artículo 23 de la legislación penal.

De ahí que la intención del legislador, al concebir la excluyente de responsabilidad penal, no encuadra con el resultado que tiene la norma, toda vez que el creador de la disposición pretende salvaguardar a las personas de cualquier reclamo penal en que pudieran incurrir cuando repelan la agresión de otro consistente en la intromisión ilegítima, ya sea de su hogar, dependencias, los de su familia, cualquier otro que tenga deber de defender, donde se encuentre su familia, su oficina o negocio comercial, sin embargo, los efectos normativos implican necesariamente dar pauta a un actuar excesivo por parte de los particulares, mismo que quedaría impune.

- Lo anterior deja en evidencia que la norma impugnada, **"lejos de brindar la protección y seguridad que la sociedad requiere, posibilita la impunidad ante hechos antijurídicos desproporcionados"**, por ello, queda demostrado que dicha disposición no brinda protección ni seguridad alguna, sino que, por el contrario, lo que hace es enfatizar la falta de capacidad del Estado para prevenir y sancionar los delitos. Es así que la norma impugnada se constituye no como una forma de exclusión del delito, sino como una permisón afirmativa para que los particulares tengan la posibilidad de solventar por propia mano un acto delictivo, de manera desproporcionada.

Adicionalmente, la disposición impugnada atenta contra la prohibición categórica de hacerse justicia por sí mismo, prevista en el artículo 17 constitucional, en tanto que deja en manos de los particulares la defensa de sus bienes jurídicos, permitiendo que se realicen actos como lesiones o, incluso, que se prive de la vida a una persona, sin incurrir en responsabilidad alguna.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de veinte de febrero de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le co-



respondió el número **31/2018**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de veintiuno de febrero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—Informe de las autoridades. Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El secretario general de Gobierno, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Baja California**, señaló:

- En principio, aduce que de la propia norma impugnada se aprecia que el legislador del Estado de Baja California en todo momento observó los principios de plenitud hermética y taxatividad, al no establecerse una norma abierta, vaga o imprecisa, sino que *se redactó de manera detallada (en cuanto a los espacios que deben considerarse se presume la legítima defensa) y limitada (a que se tenga el deber de defender en circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión) las hipótesis en donde se presume concurren los requisitos de la legítima defensa.*

En efecto, cuando la demandante refiere que la ampliación en la presunción de legítima defensa como excluyente del delito se traduce necesariamente en una norma penal abierta e inexacta, se encuentra inadvirtiendo que, en todo caso, la anterior redacción del precepto impugnado comprendía un mayor número de elementos hipotéticos que permitían extender el catálogo de dicha figura. Hipotéticos frente a los cuales, tal como se señaló en la exposición de motivos que originó la reforma, *se buscó dar certeza jurídica a los gobernados, al señalarse con toda claridad algunas de las posibilidades en las que se presume se configura la legítima defensa.*

- Por lo anterior, se reitera, la norma combatida no carece de delimitantes específicos que permitan definir los alcances de la configuración de la legítima defensa, *sino que la misma se encuentra limitada por los principios de necesi-*



dad, proporcionalidad y racionalidad; no obstante, cabe destacar que cuando una norma se encuentre limitada por principios y no por reglas generales y abstractas, *no se puede obligar al legislador a establecer un catálogo de posibilidades, pues éste sería inconmensurable*.

Sin perjuicio de lo anterior, el elemento principal para la configuración de la legítima defensa no se centra en el tipo de acciones que realice el agresor –pues se estableció que éstas pueden adoptar indefinidas formas–, sino que el factor primordial lo constituye *la existencia de un daño o lesión actual a bienes jurídicos tutelados por el Estado y que, precisamente, deben ser salvaguardados por sus titulares*.

- Bajo esa premisa, ante imprevisibilidad de conductas que conlleva o pueden llevar a una persona a sufrir un daño o lesión y, por tanto, al uso de la legítima defensa, *no es factible que el legislador se centre en la elaboración de un catálogo limitativo o detallado de todas las acciones humanas que pongan en peligro bienes jurídicos tutelados* y, a su vez, qué bienes deben considerarse protegidos y cuáles no, o en qué lugares se puede repeler una agresión y en cuáles no; con lo cual se demuestra que existirán ocasiones en donde resulte imposible cumplir con el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad, como demanda el accionante.

Con base en lo dicho, adoptar el planteamiento que propone el promovente de la acción de inconstitucionalidad implicaría, pues, que una persona que repele una agresión violenta, real, actual e inminente fuera de su domicilio habitual (o los lugares estrictamente comprendidos en cuerpo de la norma) *no se encuentre protegido por la figura de la legítima defensa como excluyente del delito*, caso en el cual sería enjuiciado de manera tradicional y sin atenuante alguna, lo cual sería injusto e incorrecto, *pues la conducta humana es variable y, por tanto, la legítima defensa no debe ceñirse a los lugares sino a la persona que resiente una agresión*.

- Habida cuenta que, contrario a lo sostenido por el accionante, *sí se encuentran inmersos en el texto de la norma legal los principios de necesidad, proporcionalidad y razonabilidad*. Bajo esa circunstancia, la adición realizada a la norma impugnada únicamente se ocupó de hacer extensiva la excluyente del delito en cuanto a los sitios que refiere la propia disposición y en los que puede



presumirse que concurren los requisitos para la configuración de la legítima defensa, *quedando intocadas las causas o requisitos de procedencia de esta figura jurídica.*

Por ende, no asiste razón al demandante cuando afirma que dicha ampliación no contiene la determinación ni las limitantes necesarias que rigen en la legítima defensa, o cuando refiere que se excluye de manera absoluta la responsabilidad penal.

- Lo anterior, pues de acuerdo con la redacción actual del artículo 23, en su parte conducente, se establece claramente que únicamente es posible la configuración –y también su utilización como excluyente del delito– *en caso de que se persiga un objetivo legítimo*, mismo que se actualiza ante la salvaguarda de bienes legales reconocidos por el sistema jurídico, los cuales pueden enmarcar una gran cantidad de valores que los particulares tienen interés en proteger, como lo es la propiedad, la integridad personal y la vida, ya sea propia o ajena.

En suma, la protección del bien jurídico que es sujeto a la agresión es lo que determina cuál es el "objetivo legítimo" y *delimita qué medios pueden usarse para hacerle frente de acuerdo con las circunstancias reales y actuales a la agresión y el agresor*, lo cual se traduce en los principios *de proporcionalidad, razonabilidad y necesidad de la defensa empleada.*

El Poder Legislativo del Estado de Baja California, representado por su mesa directiva, señaló:

- Que las aseveraciones de la actora resultan infundadas, porque contrario a lo que aduce, *la norma penal reformada establece los elementos valorativos y necesarios como para que el Juez de la causa pueda determinar que existe culpabilidad del gobernado por el exceso en su actuación*, aunque haya sido en legítima defensa, o bien, valorar que su conducta permite la exacta aplicación de la norma y pueda aplicar, en su caso, la exclusión de responsabilidad.

Ello, ya que los elementos determinantes para que se configure la legítima defensa excluye de responsabilidad, *son claros y suficientes*, al grado tal que la autoridad aplicadora de la norma penal, no afecte la esfera de derechos de las



personas de manera arbitraria, dado que, contrario a lo aducido por la actora, la forma en la norma reformada le permite actuar al gobernado cuando lo hace en legítima defensa, e igual a la autoridad al momento de analizar si con el actuar del gobernado se configura un delito, pero cumple las condicionantes tales para excluirlo de responsabilidad.

- Si bien la referida excluyente de delito hablando de la legítima defensa no contiene las palabras *racional, ni proporcional*, hablando en estricto sentido de los medios empleados para su defensa, no puede existir una exigencia tal que el legislador *tenga que insertar todos los principios constitucionales*.

Máxime que su contenido no da pie a que, bajo el argumento de legítima defensa, puedan realizarse actos antijurídicos, punibles, con el propósito de ajustar cuentas, o realizar alguna venganza, dicho de otra manera, se haga justicia por propia mano. Ello, porque en la norma se establecen condiciones que deben cumplirse, tales como: *que la agresión o medida tomada sea para repeler una agresión real, actual, inminente y sin derecho, que sea en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos, que exista necesidad de la defensa empleada y que no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor*.

- Sobre la base de lo anterior, se concluye que la norma no es contraria a las disposiciones del numeral 17 constitucional, de lo que lógicamente se deduce que deberá declararse constitucionalmente válida.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de dieciocho de mayo de la presente anualidad, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que



se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial del citado Estado, número 4, sección IV, el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, 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, textualmente establece:

"**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."

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.



En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Baja California el viernes diecinueve de enero de dos mil dieciocho, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado veinte de enero y concluyó el domingo **dieciocho de febrero del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo, la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, **el lunes diecinueve de febrero de dos mil dieciocho**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **diecinueve de febrero de dos mil dieciocho**, por lo que **su interposición resulta oportuna**.

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

Suscribe la demanda **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 su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece:

"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."

Por lo que si, en el caso, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto Número 155, publicado en el Periódico Oficial del citado Estado número 4, sección IV, el diecinueve de enero del dos mil dieciocho, se colige que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria** para hacerlo.

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVERLA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y, 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura



Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y 4. **La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."¹

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si el artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, genera inseguridad jurídica y permite a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, al *prever una causa de justificación del delito en sentido amplio, fuera de los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad que regulan la figura de la legítima defensa, dando pauta al exceso de la misma.*

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, «con número de registro digital 172641».



A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la porción normativa impugnada **no resulta inconstitucional** y, para establecer las razones de ello, el Pleno de esta Suprema Corte examinará los principios generales que atañen a la institución de la legítima defensa y, con base en ellos, procederá a examinar la regularidad constitucional de la norma combatida y los razonamientos que justifican su **validez**.

1. Principios generales sobre la legítima defensa. Atendiendo a los postulados de la teoría del delito,² en un primer plano de estudio, es ineludible establecer la comprensión franca sobre la naturaleza legal de la institución de derecho penal sustantivo, denominada **legítima defensa**,³ que se enmarca en diversas hipótesis normativas como una de las **causas de exclusión del delito**, también conocidas doctrinalmente como **causas de justificación**.

Las **causas de exclusión del delito** o de **justificación** se pueden definir como aquellos hechos formales a los cuales la ley les atribuye el efecto de hacer que **una conducta típica no sea antijurídica**, lo que acontece, sustancialmente, por dos razones:

La primera, ante la ausencia del interés protegido. Cuando el legislador tipifica una conducta es porque pretende proteger un determinado interés o bien jurídico, como puede ser la vida, la propiedad, la libertad, etcétera; en

² El tipo penal es la creación legislativa, la descripción que el Estado hace, a través del Poder Legislativo, de una conducta en los preceptos penales, por tanto, hay una exigencia de contenido concreto y unívoco en la tipificación de las conductas en la ley penal, conocida como taxatividad legal. El tipo permiso, con sus elementos objetivos y subjetivos, es una causa de justificación y, en el caso concreto, una legítima defensa.

³ Fernando Castellanos, en su obra intitulada: 'Lineamientos elementales de derecho penal.', editorial Porrúa, México 1987, páginas 192 y 193, refiere que: "... La defensa legítima es una de las causas de justificación de mayor importancia. Para Cuello Calón es legítima la defensa necesaria para rechazar una agresión actual o inminente e injusta, mediante un acto que lesionen bienes jurídicos del agresor. Según Franz Von Liszt, se legitima la defensa necesaria para repeler una agresión actual y contraría al derecho mediante una agresión contra el atacante. Para Jiménez de Asúa la legítima defensa es la repulsa de una agresión antijurídica, actual o inminente, por el atacado o tercera persona contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporcionalidad de los medios. Todas las definiciones son más o menos semejantes: repulsa de una agresión antijurídica y actual por el atacado o por terceras personas contra el agresor, sin traspasar la medida necesaria para la protección."



ocasiones ocurre que el titular de ese bien jurídico, consciente en que le sea afectado; cuando esto ocurre, obviamente, ya no existe el interés que el legislador posiblemente tiene y pretende proteger y por eso opera la causal de justificación y no existirá antijuridicidad en la conducta típica.

Pero las más de las veces esta causal de justificación existe por otra razón. En muchos casos, **se presenta un conflicto entre dos bienes jurídicamente protegidos**, entre dos vidas, entre una vida y una integridad corporal, entre una libertad y una propiedad, **y el legislador reconoce la existencia de posibles conflictos de intereses y opta por uno de ellos**. Prefiere un bien jurídico en menoscabo de otro y se fundamenta normalmente en la solución de un conflicto de intereses en virtud del cual el legislador prefiere el interés que se denomina preponderante por sobre el otro bien en conflicto.⁴

Ahora, el tema medular del presente estudio es la **legítima defensa**, que es una de estas causas de justificación, esto es, un hecho al cual le atribuye el efecto de hacer que **la conducta típica no sea antijurídica**; porque el legislador, frente a un conflicto de intereses, frente al interés o al bien jurídico cuyo titular es el agresor y el bien jurídico cuyo titular es el defensor, prefieren el bien jurídico del defensor o víctima en desmedro del bien jurídico del agresor.

En este caso, la conducta típica realizada por el defensor, que, incluso, puede llegar a dar muerte al agresor, es una conducta no sancionada por el derecho y aunque típica no es, por tanto, antijurídica y no constituirá delito ni dará lugar a responsabilidad criminal ni a sus consecuencias, que es la aplicación de la pena. Cuando **hay legítima defensa entonces no hay antijuridici-**

⁴ **Principio del interés preponderante.** Cuando el interés o bien jurídicamente protegido tiene que ser sacrificado ante otro mayor. En este caso se aplica el principio del interés preponderante, éste existe cuando el sujeto activo del delito obra en cumplimiento de su deber, en ejercicio de un derecho o, incluso, en defensa legítima privilegiada ante su presunción, es decir, que se presume ante prueba en contrario.

Principio de ausencia de interés. Se aplica este principio cuando el tutelaje del derecho ha desaparecido. Existe este principio cuando el sujeto pasivo consciente sufre consecuencias. Ej., en los delitos de acción privada o dicho de otra forma de querrela necesaria, el sujeto pasivo tiene la facultad de iniciar o no la acción penal.



dad y, por ello, es que no hay delito, aunque la conducta realizada por el que se defiende sea típica.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado una interpretación de la institución de la **legítima defensa**, como norma de derecho penal positivo que integra tanto elementos subjetivos como objetivos.

En efecto, este Alto Tribunal ha determinado que la causa excluyente de incriminación de legítima defensa, consiste en **"la acción que es necesaria para evitar o repeler el ataque que es dirigido contra la misma persona que se defiende o contra un tercero; de tal manera que cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."⁵

Por ende, en un primer acercamiento a esta figura, podría entenderse que la referida causa de justificación consiste en **el rechazo por medios racionales de una agresión antijurídica, real, actual o inminente y no provocada** contra bienes jurídicos del propio defensor o, inclusive, de un tercero.⁶ Por ello, se ha concebido a la legítima defensa como la **reacción racional y necesaria contra una agresión injusta, actual y no provocada**.

En efecto, en términos generales, la actualización de la legítima defensa se encuentra condicionada al cumplimiento de requisitos tales como la **"necesidad"**, **"razonabilidad"** o **"proporcionalidad"**.⁷ Por ello, se ha señalado que una

⁵ Corresponsdiente a la Quinta Época, con número de registro digital: 292670, emitida por la Primera Sala. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, No. 9 materia penal, página 429.

⁶ Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1010.

⁷ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity. Current issues in criminal justice*. Volumen 19, número 3. Página 352.



persona que no ha provocado una agresión en contra de otra, **se encuentra legitimada para usar la fuerza cuando considera razonablemente que ésta es necesaria para repeler tal agresión, de manera proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión.**⁸

La razón de que la legítima defensa se encuentre delimitada por el ordenamiento penal positivo tiene como finalidad **impedir que sean los gobernados quienes establezcan sus propios estándares del uso permisible de la fuerza defensiva** y, por ende, que se encuentre jurídicamente justificada toda lesión o, inclusive, la muerte de los agresores, con base en meras percepciones individuales o subjetivas acerca de cómo una persona debe conducirse frente a tales situaciones.⁹

Lo cual se relaciona con el establecimiento normativo de ciertos elementos objetivos que regulen la actualización de tal causa de justificación, pues **si ésta estuviese desprovista de estándares jurídicos que limiten su operabilidad sería tanto como justificar o, al menos propiciar, que quien sufre un ilícito penal pudiese hacerse justicia por su propia mano, en contravención clara al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**¹⁰

La legítima defensa no puede ser percibida como un instrumento legal de auto-justicia, en tanto la referida figura de justificación **no implica la posibilidad de realizar actos de venganza institucionalizados**, sino la diversa de **permitir la protección y rechazo de ataques antijurídicos que atenten contra la integridad personal y los bienes de las personas.**¹¹

En efecto, el admitir la posibilidad de que el derecho pueda fungir u operar como un instrumento de venganza individual, *implicaría el abandono de las as-*

⁸ Cfr. Kahan, Dan M., *The Self-Defensive Cognition of Self-Defense (2008)*. Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 98. Página 8.

⁹ Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91,1027. Página 1038.

¹⁰ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."

¹¹ Ver. Whitman, James Q., *Between Self-Defense and Vengeance/Between Social Contract and Monopoly of Violence (2004)*. Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 650.



piraciones de construir una sociedad mejor y más civilizada: es decir, una sociedad que priorice las normas de paz sobre las normas de la violencia. Las instituciones estatales deben reflejar la condición social, la cual consiste no sólo en lo que la sociedad es, sino en la esperanza de lo que la sociedad puede convertirse.¹²

Por esa misma razón, la legítima defensa no debe ser concebida como la admisión de un "mal menor", **sino como la consecución de un verdadero bien, en tanto radica en la ejecución de una acción justa que carece de un verdadero reproche moral.**¹³ Es decir, no se traduce en una acción permisible simplemente derivada de un cálculo utilitarista. Por el contrario, **la legítima defensa se deriva del valor moral positivo que una sociedad le otorga a la vida, a la integridad personal e, inclusive, a la protección de la propiedad.** Ésa es la consideración sustancial en la que debe basarse la construcción y entendimiento de la legítima defensa dentro del derecho penal.¹⁴

La actuación prototípica de la legítima defensa busca la realización de un fin no sólo jurídicamente deseable, sino necesario, a saber: **la prevención de un daño dentro del marco de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado.** Bajo esta perspectiva, la legítima defensa no constituye una excepción moral a la aplicación del derecho penal, **sino que se erige como parte y fundamento de la existencia moral y política de tal derecho punitivo.**¹⁵

En efecto, la configuración de la legítima defensa está supeditada a tres principios básicos: **(I)** inviolabilidad de la persona –de acuerdo al cual no son válidos los argumentos puramente utilitaristas o que traten a la persona como un mero medio para lograr un fin–; **(II)** autonomía de la persona –el Estado debe permanecer neutral respecto de los planes de vida individuales e ideales de la excelencia humana–; y, **(III)** dignidad de la persona –juzgada por sus acciones,

¹² Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 *Berkeley Journal of Criminal Law*. 261 (2008). Páginas 303 a 304.

¹³ Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick*. *Criminal Law Bulletin*. Volumen 44, Número 6. Página 8.

¹⁴ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 *Berkeley Journal of Criminal Law*. 261 (2008). Página 276.

¹⁵ Cfr. *Ibidem*. Página 295.



y no por su raza, origen social, u otras características personales—. La legítima defensa, entonces, resulta instrumental a tales valores en tanto impide que el individuo se sacrifique frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.¹⁶

2. Análisis de la regularidad constitucional de la porción normativa impugnada. Una vez precisado lo anterior, por lo que respecta a la legítima defensa prevista en la legislación penal del **Estado de Baja California**, debe tenerse en cuenta que el precepto 23, apartado B, fracción II, del Código Penal de esa entidad federativa establece como causa de justificación del delito que la persona "**repela una agresión real, actual o inminente y sin derecho, en defensa de bienes jurídicos propios o ajenos**", siempre y cuando "**exista necesidad de la defensa empleada**" y "**no medie provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor**".

De ahí que la legislación del Estado de Baja California reconoce la legítima defensa *propia o personal*; así como la legítima defensa *de terceros*; y existen **requisitos comunes** para estas dos clases de legítima defensa.

El **primero** estriba en la existencia de **una agresión real, actual o inminente y sin derecho**. Este requisito consiste en la realización de una conducta por parte de un sujeto, típica y susceptible de dañar un bien jurídico ajeno. Esta agresión tiene que ser **ilegítima**, puesto que si está autorizada la agresión por el derecho, como es el caso de la autorización e, incluso, justificada como un deber, no podrá constituir una legítima defensa.

Asimismo, la agresión debe ser **real, actual o inminente**, en contraposición a futura o imaginaria. Es decir, la agresión debe estarse produciendo o a punto de producirse para que pueda existir la legítima defensa. Asimismo, no constituye legítima defensa aquella actividad realizada por el agredido con posterioridad a la existencia de la agresión.

El **segundo requisito** de la legítima defensa es que **no medie provocación por parte de la persona que repele la agresión**. Al tener derecho a la

¹⁶ Cfr. Nino, Carlos Santiago. *La legítima defensa: fundamentación y régimen jurídico*. Ed. Astrea 1982. Página 59.



legítima defensa como causal de justificación es preciso que, quien alega la defensa, no haya provocado suficientemente la agresión, porque si de él partió la actividad ilícita promoviendo y motivando suficientemente la producción de la agresión, no se cumplirá este requisito ni aunque exista agresión ilegítima actual o inminente o real y exista la necesidad racional del medio empleado en la defensa, la conducta será antijurídica y habrá lugar a responsabilidad penal si en definitiva resulta, además, el requisito de la culpabilidad.

Finalmente, el tercer requisito es que **exista necesidad de la defensa empleada**. Para determinar la concurrencia de este requisito, habrá que examinar múltiples situaciones de hecho, entre otras, la naturaleza de la agresión y la persona del agresor, así como la naturaleza de la defensa y la persona del que se defendió, pero también se debe analizar qué medios tenía a su alcance el que se defendió, para promover esta defensa.

Ahora, el citado precepto 23, apartado B, fracción II, además de los referidos requisitos para la actualización de la referida causa de justificación, establece, en su último párrafo, lo siguiente:

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que cause un daño, a quien a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio trate de penetrar o ya haya penetrado sin derecho, su hogar o sus dependencias, aunque no sea su hogar habitual, a los de su familia o los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes jurídicos propios o ajenos de los que tenga la misma obligación; dentro de la casa donde se encuentre su familia, en su oficina de trabajo, su negocio comercial, o bien, cuando lo encuentre en alguno de esos lugares, en circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión."

Como se advierte de lo anterior, el legislador local estableció los elementos normativos que regulan la presunción –*iuris tantum*– de la legítima defensa, esto es, la que generalmente ha sido denominada como **legítima defensa privilegiada** y que se fundamenta en la condición de peligro implícito en determinados actos descritos por la ley, por lo que prescinde de exigir a quien emplea tal defensa, de acreditar, en principio, que ha colmado con todos los requisitos



para acogerse en tal causa de justificación; **presunción que admite prueba en contrario, la cual corresponde, en todo caso, al Ministerio Público**, quien deberá aportar los elementos necesarios **para demostrar que la persona que produjo el daño no obró en legítima defensa**.

Ahora, del análisis que se realiza de la referida presunción normativa se desprende que, para su actualización, deben colmarse los siguientes requisitos:

(I) El agresor, a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio, trate de penetrar o ya haya penetrado sin derecho al **"hogar o sus dependencias, aunque no sea su hogar habitual, a los de su familia o los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes jurídicos propios o ajenos de los que tenga la misma obligación; dentro de la casa donde se encuentre su familia, en su oficina de trabajo, su negocio comercial"**; o bien,

(II) Se encuentre al agresor **"en alguno de esos lugares"**; y,

(III) Con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, medien **"circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión"**.

Ahora bien, de los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión accionante se desprende que el vicio de constitucionalidad aducido en la especie radica en que, a juicio de la demandante, el legislador estableció **"una presunción afirmativa y absoluta de la figura de legítima defensa, sin precisar los límites de racionalidad, proporcionalidad y absoluta necesidad en el daño causado"**, lo que se traduce en una vulneración al derecho de seguridad jurídica y de la proscripción de hacerse justicia por propia mano. Es decir, la norma impugnada establece una causa de exclusión del delito en sentido amplio **"fuera de los principios que rigen la figura de la legítima defensa a saber: racionalidad, proporcionalidad y necesidad"**.

Como se ha adelantado, el Pleno de este Alto Tribunal estima que la referida porción normativa **no genera inseguridad jurídica, ni autoriza a**



las personas hacer justicia por su propia mano, como se demostrará a continuación:

En principio, debe tenerse en cuenta que la regulación de la presunción normativa de la legítima defensa **no puede interpretarse de manera aislada**, sino que debe entenderse a luz de los diversos requisitos previstos en el propio precepto 23, apartado B, fracción II, del Código Penal para el Estado de Baja California y *que, precisamente, delimitan tal causa de justificación penal.*

En efecto, en la especie, debe partirse de una interpretación lógica de la norma, es decir, debe identificarse, a través del razonamiento, la correspondencia entre la razón de la ley o fin particular del precepto que se interpreta, así como los hechos a los cuales se pretende aplicar dicho precepto, con el objetivo de verificar si la norma se adapta a las exigencias de la situación planteada ante el órgano jurisdiccional. Lo anterior en el contexto de que el precepto que se interpreta no puede ser analizado en forma aislada, toda vez que **pertenece a un conjunto de enunciados normativos que deben ser entendidos como unidad, en tanto se refieren a la misma figura, esto es, a la institución jurídica de la legítima defensa.**

Por ende, esta Suprema Corte considera que la presunción normativa prevista en el artículo 23, apartado B, fracción II, del Código Penal para el Estado de Baja California no generará una consecuencia contraria al parámetro de regularidad constitucional, a menos que: **(I)** la legítima defensa regulada por el citado precepto no contenga los elementos normativos necesarios para evitar que tal defensa se emplee de manera indebida o excesiva; o bien, **(II)** que aun habiéndolos, la regulación de la presunción de la legítima defensa provoque que éstos dejen de tener una incidencia significativa en tal causa de justificación del delito, al grado de autorizarse una actuación defensiva innecesaria, irracional o desproporcionada.

En esa inteligencia, es menester examinar, primeramente, si el citado artículo 23, apartado B, fracción II, prevé elementos normativos para evitar que la legítima defensa se emplee de manera innecesaria, irracional o excesiva. Como fue referido brevemente en párrafos precedentes del presente considerando,



para que exista tal causa de justificación penal es menester que concurran los siguientes requisitos:

- (I) La existencia de una **"agresión, real actual o inminente y sin derecho;**
- (II) Que no medie **"provocación dolosa suficiente e inmediata por parte del agredido o de su defensor";** y,
- (III) Que **"exista necesidad de la defensa empleada"**.

Para los efectos del presente análisis constitucional, resulta relevante examinar detenidamente el último de los requisitos aludidos, es decir, el de **la necesidad de la defensa empleada**.

Como se desprende del propio precepto combatido, para que exista la legítima defensa, es menester que se utilice **"exista necesidad de la defensa empleada"**. En ese sentido, se advierte que el legislador estableció expresamente que el rechazo a la agresión ilegal –hacia una persona, hacia su familia, hacia sus bienes o a los de un tercero–, debe encontrarse enmarcado dentro del principio de necesidad.

El principio de **necesidad** se refiere, en términos generales, a que **debe encontrarse debidamente justificado el empleo de la fuerza defensiva para repeler o rechazar la agresión que sufre una persona** a fin de proteger su vida, integridad personal, la de su familia, su propiedad o, en su caso, la de terceros –respecto de los cuales tiene la obligación jurídica de proteger–.

La necesidad se basa en la idea de que el agredido es puesto en una situación inusual en la que se le obliga a decidir entre su integridad personal o la del agresor, por lo que en tales circunstancias el derecho penal le permite hacer uso de la fuerza y generar un daño a otro, **a fin de no resentir los efectos perniciosos de dicha conducta antijurídica, en tanto nadie está obligado a soportar lo injusto**.

En consecuencia, la necesidad hace referencia al requerimiento mismo de que el agredido se encuentre apremiado para proteger su persona o bienes



jurídicos o de terceros, ante el peligro en que se encuentran y, por ende, **es la conducta del agresor la que obliga a que la persona deba emplear medidas defensivas para no sufrir el daño.**

Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que ese estado de necesidad implica una sucesión de actos, uno tras otro, momento a momento, que dada la naturaleza humana de los participantes y la situación emocional en que éstos se encuentran, **"no se les pueda exigir razonadamente una actuación diferente, atendiendo a las circunstancias en que se desarrollaron los hechos"**.

Ilustra lo anterior, la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA, INMEDIATEZ DE LA PROVOCACIÓN EN LA."¹⁷

Por ello, ha sustentado que la reacción defensiva efectuada **"cuando ya se ha consumado el ataque y el peligro que se pretende la motivaron, no puede considerarse como legítima defensa, ni eximir de responsabilidad al agente activo del delito"**.

Lo anterior ya que los actos ejecutados contra el agresor **"con posterioridad a la acción consumada por éste, no pueden ya estimarse que justifiquen la legítima defensa, sino actos de represalia o contienda cuya ilegalidad impide que la responsabilidad penal se excluya por tal concepto"**.¹⁸ Así lo establece la tesis intitulada: "LEGÍTIMA DEFENSA, INEXISTENCIA DE LA."

Asimismo, esta Corte ha sostenido que la **"ofensa verbal hecha por el sujeto pasivo de la infracción, no es constitutiva de una agresión que precisara repeler mediante la legítima defensa"**. Ello se encuentra plasmado en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."¹⁹

¹⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Segunda Parte, página 39, Séptima Época, «con número de registro digital: 233982».

¹⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 121-126, Segunda Parte, página 107, Séptima Época, «con número de registro digital: 234947».

¹⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXV, Segunda Parte, julio de 1959, página 69, Sexta Época, «con número de registro digital: 262529».



Ahora, no obstante que el precepto combatido **no aluda a la racionalidad del medio empleado**, lo cierto es que, a juicio de este Alto Tribunal, **la referida exigencia jurídica se encuentra subyacente a la institución de la legítima defensa, por lo que debe ser acatada ineludiblemente para que pueda operar tal causa de justificación penal** –con independencia de su falta de inclusión expresa por el texto normativo–, por las razones que se exponen a continuación:

Acorde con la dogmática penal, el principio de **racionalidad** del medio empleado implica, en términos generales, que el defensor, atendiendo a las circunstancias, **ha de emplear de manera razonable y no excesiva los medios defensivos que dispone, acorde a la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado**.²⁰

Como se aprecia de lo anterior, el medio empleado para defenderse *debe resultar apropiado al nivel de peligro o daño que genera la agresión para el derecho o bien respectivo*. Esto es, el medio y la extensión de la defensa han de ser **"los racionalmente necesarios para rechazar el ataque"**: en consecuencia, se reprueba **"la reacción desmedida ... y desproporcionada con respecto a la agresión"**.²¹ En efecto, la **racionalidad**, en el contexto de la legítima defensa, se encuentra íntimamente relacionada con *el balance entre el daño infringido por el ataque y la defensa que lo repele*.

De tal suerte que, a juicio de este Alto Tribunal, para que se actualice la legítima defensa, es menester que no se haya empleado **un medio irracional para repeler la agresión**, lo cual significa que *la defensa respectiva no puede resultar excesiva, pues precisamente ello es lo que generaría la irracionalidad respecto a la manera en que se rechaza el ataque antijurídico de que se trate*.

El **exceso** en el uso de la fuerza, al momento de repelerse la agresión, entonces, equivale a la **irracionalidad** que precisamente se encuentra proscri-

²⁰ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1011.

²¹ García Ramírez, Sergio. *Derecho Penal*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. Página 59.



ta en el precepto normativo en análisis. Esto es, una vez que se acredita la necesidad de rechazar el ataque ilegal del agresor, por medio del uso de la fuerza, **debe examinarse si el medio empleado para protegerse de tal conducta resulta razonablemente proporcional a la agresión actual o inminente de que se trate.**

Al respecto, debe señalarse que el principio de **racionalidad** no implica que la persona deba responder con *un grado de exactitud de fuerza* respecto a la diversa que es empleada por el agresor. Es decir, la racionalidad del medio empleado *no se ejercita al extremo de realizar un cálculo aritmético de equivalencia entre los medios defensivos y de ataque, sino más bien de su ejercicio efectivo y no excesivo, dentro de parámetros razonables.* Esto es, implica **un ejercicio de ponderación que permita determinar que el uso de la fuerza defensiva no resulta del todo excesivo para rechazar el ataque generado por el agresor.**

No se trata, entonces, de una proporcionalidad *con precisión matemática*, en tanto que ello desconocería las dificultades reales que implicaría para una persona que, al momento de tener que defenderse ante un ataque actual o inminente del cual es víctima, se le exija repeler una agresión *con el exacto grado de fuerza que es empleado por el atacante.* En efecto, *no puede exigírsele jurídicamente a la persona una reacción mecánica y aritméticamente calculada respecto al uso de la fuerza, ante la presencia de un ataque súbito que le genera o va generar de manera inminente un determinado daño a su integridad personal, al de su familia o al de su patrimonio.*²²

Basta entonces con que, atendiendo a las características de la agresión, a las circunstancias en las que se lleva a cabo, así como a los valores que se encuentren en peligro, **se determine que la persona se defendió dentro de los estándares racionales que se esperarían de una persona en tales situa-**

²² Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1035. En tal texto se expresa "*all federal murder cases acknowledge the maxim that detached reflection cannot be demanded in the presence of an uplifted knife*".



ciones. Lo que se busca mediante el referido principio, entonces, no es exigir una equivalencia exacta entre los daños generados por el atacado y atacante, **sino proscribir los excesos en el empleo de la fuerza defensiva.**

En efecto, el referido principio de racionalidad en el medio empleado para repeler la agresión **no debe interpretarse de manera rigorista.** Basta entonces con que la fuerza defensiva **no se encuentre fuera de toda proporción razonable a la fuerza de la agresión.**²³

Por ello, esa exigencia de racionalidad del medio empleado se refiere al balance entre la agresión y la defensa empleadas, respectivamente. Esto es, que **el daño generado para repeler la agresión no resulte del todo excesivo o desproporcionado al daño o peligro derivado del ataque.**²⁴

Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que **"el exceso en la legítima defensa sólo se configura cuando la repulsa lícita de la agresión va más allá de lo necesario para evitar el peligro que ésta implica"**. Asimismo, que la legítima defensa no debe entenderse de manera ilimitada, pues para que el acto defensivo quede cubierto por la excluyente **"se requiere que sea necesario y proporcionado, porque de lo contrario, se convertiría, de un instituto eminentemente jurídico, en una medida de sacrificios brutalmente absurdos"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."²⁵ y "LEGÍTIMA DEFENSA DEL PATRIMONIO."²⁶

²³ Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. *Criminal Law Bulletin*. Volumen 44. Número 6. Página 21.

²⁴ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity. Current issues in criminal justice*. Volumen 19. Número 3. Página 352.

²⁵ *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Séptima Parte, página 236, Séptima Época, «con número de registro digital: 245459».

²⁶ *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Segunda Parte, página 65, Séptima Época, «con número de registro digital: 234244».



En efecto, una de las condiciones para que se configure la justificativa, lo es **"la necesidad racional del medio empleado"**, que quiere significar no sólo que la agresión tiene que haber creado un estado de necesidad, sino, además, **"que la reacción de quien se defiende debe ser el medio adecuado con que el peligro puede efectivamente evitarse; condición sin la cual habría defensa excesiva"**. Lo que implica que sí existe una **"desproporción entre los medios de agresión y los de defensa, requeridos por la ley, para tener ésta como excesiva"**.

Así lo establecen las tesis que se leen bajo idénticos rubros, pero con distintas consideraciones, a saber: "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."²⁷ y "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."²⁸

Como se aprecia, este Alto Tribunal ha reconocido que, para la existencia de la legítima defensa, como causa de justificación del delito, **es indispensable que el medio empleado para el rechazo de la agresión no resulte excesivo**, es decir, que no se presente una desproporción irracional entre los medios de agresión y los de defensa.

En ese sentido, se colige que **el aludido principio de la racionalidad del medio empleado debe entenderse como una cuestión inherente a tal causa de justificación del delito, por lo que su falta de alusión expresa por el legislador, en forma alguna puede conllevar a su inobservancia.**

En efecto, ese razonamiento, como se ha expresado, parte de la base de que la legítima defensa no debe entenderse de manera irrestricta, pues para que el acto defensivo quede cubierto por la excluyente **"se requiere que sea ... proporcionado, porque de lo contrario, se convertiría, de un instituto eminentemente jurídico, en una medida de sacrificios brutalmente absurdos."**

²⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXX, No. 8, página 1921, Quinta Época, «con número de registro digital: 296007».

²⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, No. 5, página 1240, Quinta Época, «con número de registro digital: 301285».



Máxime si se tiene en cuenta que las causas de justificación del delito pueden ser interpretadas de manera amplia o extensivas, en oposición a lo que acontece con aquellas normas que establecen sanciones penales, **en tanto la interpretación extensiva de las causas de justificación o exclusión de responsabilidad penal, deparan un beneficio a los indiciados**; de ahí que **no deben interpretarse de manera rigorista o restrictiva**.²⁹

En efecto, es cierto que uno de los requisitos ineludibles del principio de legalidad en materia penal estriba en la exigencia de **"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"**.³⁰ En consecuencia, la formulación de taxatividad supone la exigencia de que el grado de determinación de la conducta típica sea tal, que lo que **es objeto de prohibición pueda ser conocido sin problemas por el destinatario de la norma**.

Por lo que corresponde al juzgador, en el momento de la aplicación de la ley penal, atenerse estrictamente a lo dispuesto por ésta **"y observar la mayor rigurosidad en el adecuamiento de la conducta de la persona incriminada al tipo penal, de forma tal que no incurra en la penalización de actos no punibles en el ordenamiento jurídico"**.³¹

Empero, en tratándose **de normas penales que no consignan sanciones, sino que, por el contrario, establecen causas de exclusión del delito, es desde luego dable al operador jurídico realizar una interpretación extensiva, esto es, no restrictiva ni rigorista de la eximente de responsabilidad penal** –pues éstas no establecen actos punibles, sino causas de justificación en la materia que evitan que la persona pueda ser sancionada penalmente, lo cual le resulta benéfico–.

²⁹ Cfr. Boaz Sangero. *A New Defense for Self-Defense*. *Buffalo Criminal Law Review*, Volumen 9, Número 2 (enero de 2006, página 494).

³⁰ Corte IDH. *Caso Cantoral Benavides Vs. Perú*. Fondo. Sentencia de 18 de agosto de 2000. Serie C No. 69. Párrafo 157.

³¹ Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126. Párrafo 90.



El anterior aserto se refuerza si se tiene en cuenta que, ordinariamente, las causas de justificación del delito son redactadas en *términos generales* y, por ende, carecen del grado normativo de especificidad y precisión con las que cuentan las causas de responsabilidad penal.³²

Es entendible que así suceda, en tanto para el legislador existe una dificultad inherente de *prever exhaustivamente en la norma todos los escenarios posibles en que puedan tener lugar tales causas de justificación del delito*, esto es, *establecer legislativamente todos y cada uno de los casos en que pueda actualizarse una conducta que, aunque típica, no sea antijurídica*.

Por ello, no sólo es admisible, sino en muchas ocasiones necesario que **el operador jurídico interprete tales causas de exclusión del delito de manera amplia**, sin caer en rigorismos ni legalismos indebidos, a fin de, por una parte, **impedir que las personas sean indebidamente sancionadas en el ordenamiento jurídico y, por otra, determinar la correcta operabilidad de tales eximentes de responsabilidad penal**.

Esto es, el operador jurídico tiene la posibilidad de realizar una interpretación extensiva y amplia de tales causas de justificación penales, **a fin de lograr su correcta operabilidad en el sistema jurídico, en beneficio de las personas**, cumpliéndose con ello su propósito deóntico al que están llamadas, esto es, impedir que las personas sean sancionadas cuando incurran en conductas que, aunque típicas, no resultan antijurídicas, tal y como acontece, precisamente, con la legítima defensa.

Atento a lo anteriormente expuesto, esta Suprema Corte estima que, a pesar de que, en la especie, el legislador local no haya hecho referencia *expresa* al principio de racionalidad de los medios empleados, **dicho principio debe entenderse implícito en tal causa de justificación del delito**, por lo que **el operador jurídico deberá determinar en cada caso si, efectivamente, la fuer-**

³² Cfr. Boaz Sangero. *A New Defense for Self-Defense*. *Buffalo Criminal Law Review*, Volumen 9. Número 2 (enero de 2006). Página 497.



za defensiva resulta proporcionalmente razonable al daño actual o inminente que hubiese deparado la agresión.

Una vez determinado que el precepto 23, apartado B, fracción II, del citado Código Penal sí cuenta con elementos normativos que limitan el ejercicio de la legítima defensa, **al supeditar tal causa de justificación punitiva bajo los principios de necesidad** –de manera expresa– y **racionalidad del medio empleado** –en forma implícita–, resta examinar si la redacción normativa que regula el supuesto de la presunción de tal causa de exclusión del delito, provoca que los citados principios dejen de tener una incidencia jurídica significativa en tal figura, *al grado de permitirse la actuación defensiva innecesaria o irracional.*

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como se ha mencionado en párrafos precedentes, el legislador local estableció un supuesto de **legítima defensa privilegiada** en el último párrafo de la fracción II del apartado B del artículo 23 del Código Penal para el Estado de Baja California, al señalar que se "**presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa**", cuando:

(I) El agresor, a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio, trate de penetrar o ya haya penetrado sin derecho al **"hogar o sus dependencias, aunque no sea su hogar habitual, a los de su familia o los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes jurídicos propios o ajenos de los que tenga la misma obligación; dentro de la casa donde se encuentre su familia, en su oficina de trabajo, su negocio comercial"**; o bien,

(II) Se encuentre al agresor **"en alguno de esos lugares"**; y,

(III) Con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, medien **"circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión"**.

Como se ha razonado, la legítima defensa privilegiada se basa en **la condición del peligro implícito en determinados escenarios descritos por la ley que hacen presumir, por tanto, que existió un ataque actual o inminente**



contra una persona, su familia o su patrimonio y, por ende, que el daño generado al agresor no es sino la consecuencia de una conducta defensiva para proteger tales bienes y valores jurídicos.

De ahí que tal hipótesis jurídica otorgue **un beneficio procesal** a quien alega encontrarse dentro de ese supuesto, **en tanto lo libera de la carga probatoria de acreditar todos y cada uno de los requisitos jurídicos para la actualización de la legítima defensa**, pues solamente requiere comprobar que se ubique en el supuesto de la referida presunción *para que opere en su favor tal causa de justificación*.³³

En efecto, en la llamada legítima defensa privilegiada **se presume que concurren todos los requisitos de tal causa de justificación penal, salvo prueba en contrario**.³⁴ Debiéndose precisar que esa presunción no es irrestricta, sino que **resulta indispensable verificar en cada caso concreto que, efectivamente, la persona se haya ubicado en el supuesto de la llamada legítima defensa privilegiada**.

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que "**siendo la presunción de legítima defensa, una presunción *juris tantum*, los hechos que la destruyan deben justificarse**"; de ahí que, para que dicha presunción opere, "**los hechos que de acuerdo con la ley, le sirven de base, deben quedar probados plenamente**", en tanto las excluyentes o causas de justificación delictivas deben comprobarse en la causa, lo cual tiene aplicación a los hechos que sirven de apoyo a la presunción de la eximente de legítima defensa.

Sustenta lo anterior, las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA. PRESUNCIÓN DE LA. LOS HECHOS QUE DE ACUERDO A LA LEY LE SIRVEN DE BASE

³³ Esto es, que sin derecho el agresor trató de penetrar, penetró o se encontraba al interior: (I) del lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender; o, (II) del lugar donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa; y (III), que mediaron circunstancias que revelan la probabilidad de una agresión.

³⁴ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Páginas 1011 a 1012.



DEBEN QUEDAR PROBADOS PLENAMENTE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA)."³⁵ y "LEGÍTIMA DEFENSA, PRUEBA DE LA."³⁶

Por ende, resulta relevante precisar que, una vez acreditados los supuestos de actualización de la legítima defensa privilegiada, **ello únicamente conduce a tener por configurados de manera presuntiva los requisitos exigidos por la figura de la defensa propia**. En consecuencia, no obstante que se actualicen los hechos para que opere dicha presunción, **el juzgador deberá verificar, acorde con las pruebas que obren en autos, si la conducta defensiva se encuentra apegada o no a los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado**.

Lo anterior, ya que la legítima defensa privilegiada únicamente conlleva a que la persona que aduce encontrarse en tal causa de justificación penal **no tenga que acreditar, entre otras cuestiones, la necesidad y racionalidad del medio empleado** ante la presunción jurídica de que han sido colmadas en el caso concreto, lo cual **no debe traducirse, en forma alguna, en que la legítima defensa pueda prescindir de tales principios o que puedan ser soslayados**.

Es así, ya que la propia norma en análisis expresamente reconoce que se "**presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa**", lo que implica que, si del cúmulo probatorio del juicio se desprende que, pese a la actualización de los hechos que le sirven de base a la legítima defensa privilegiada, **el ejercicio defensivo carece de necesidad o racionalidad en el medio empleado, la consecuencia jurídica sería no tener por actualizada la causa de justificación penal, al desvirtuarse tal presunción normativa**.

En efecto, la presunción de la legítima defensa no debe interpretarse en el sentido de que sea jurídicamente admisible todo uso de la fuerza defensiva, sin

³⁵ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Séptima Parte, página 369, Séptima Época, «con número de registro digital: 245183».

³⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 8, agosto de 1969, Segunda Parte, página 25, Séptima Época, «con número de registro digital: 236983».



importar su necesidad o proporcionalidad, pues en tales casos **corresponde al Ministerio Público aportar los elementos necesarios para demostrar que la persona que produjo el daño no obró conforme a los límites jurídicos que regulan tal figura**, esto es, que el uso de la fuerza defensiva resultó contraria a **los principios de necesidad y racionalidad de la fuerza empleada**.

En suma, la figura de la legítima defensa privilegiada no implica en forma alguna que puedan dejar de observarse los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, **sino simplemente conlleva a que se invierta la carga probatoria respecto al cumplimiento de tales requisitos**, pues en dichos supuestos, **es la autoridad quien deberá demostrar que el daño producido al agresor no era necesario o que el medio empleado fue irracional**.

Partiendo de los anteriores razonamientos, el Pleno de este Alto Tribunal no se encuentra convencido de que, como lo aduce la comisión accionante, el artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, que contiene el supuesto de la **legítima defensa privilegiada**, genere inseguridad jurídica y permita a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

En efecto, conforme a las anteriores consideraciones, se advierte que **los principios de necesidad y racionalidad de los medios empleados tienen plena aplicabilidad en la legítima defensa, aun ante su presunción normativa**, ya que en tal supuesto corresponde a la autoridad de procuración de justicia **aportar los elementos necesarios para demostrar, precisamente, que el uso de la fuerza defensiva resultó innecesaria o excesiva, acorde a la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado**.

Siendo que, a juicio de este Alto Tribunal, el que la referida presunción pueda abarcar no sólo lesiones, sino inclusive *la vida del agresor*, no torna inconstitucional la norma, pues **si la propia figura de la legítima defensa admite en ciertos casos el uso de medios defensivos que puedan privar de la vida al agresor, es del todo lógico que la presunción normativa también pueda abarcar tales supuestos excepcionales**.



Como se ha expuesto en párrafos precedentes del presente considerando, "**cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle**".

Lo anterior, ya que la legítima defensa se deriva del valor positivo que una sociedad le otorga, entre otros, a la vida del ser humano; **por lo que, ante la presencia de daños de carácter letal, es del todo razonable que se permita a la persona optar por su propia vida en detrimento de la del agresor**. La legítima defensa, entonces, resulta instrumental a dicho valor, en tanto impide que el individuo *se sacrifique* frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.

En efecto, el paradigma de la legítima defensa tiene lugar, precisamente, cuando la persona actúa de manera forzada, expedita y justificada *con el fin de salvar su propia vida*. Ello se deriva del deseo del ser humano de sobrevivir, lo cual se encuentra profundamente inmerso en la institución de la legítima defensa.³⁷

Siendo que, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la porción normativa impugnada deber ser entendida, únicamente, como la expresión del legislador local tendiente a clarificar o brindar mayor certeza acerca del alcance del supuesto de la presunción jurídica de la existencia de tal institución, **mas no como una autorización para el uso desmedido, innecesario o irracional de la fuerza defensiva**.

Pues como se ha reiterado, en tales supuestos, especialmente aquellos en los que existe una lesión de naturaleza letal contra el agresor, las **autoridades del Estado Mexicano competentes deben realizar todos los actos necesarios para indagar si, efectivamente, la conducta defensiva fue necesaria**

³⁷ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 *Berkeley Journal of Criminal Law*. 261 (2008). Página 265.



para evitar o repeler el ataque y si resultó racionalmente proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión.

En efecto, el hecho de que la presunción de la legítima defensa opere, incluso, para los casos en que se cause la muerte del agresor, **no significa que las personas puedan hacer uso de la fuerza indiscriminadamente, ni que se pueda tener por acreditada esa causa de justificación penal a pesar de que el daño producido al agresor haya resultado innecesario o excesivo**; pues la consecuencia jurídica de tal hipótesis normativa **no es la supresión de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, sino, simplemente, que se invierta la carga de la prueba respecto a su acreditación o incumplimiento.**

Atento a lo hasta aquí expuesto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, **no resulta inconstitucional**, ya que no genera inseguridad jurídica, ni permite a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO.—Es procedente pero **infundada** la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil dieciocho, en los términos precisados en el considerando quinto de esta ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



Así lo resolvió 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 González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas en contra de las consideraciones del párrafo penúltimo de la página treinta, Aguilar Morales en contra de las consideraciones de las páginas de la catorce a la veinte, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones de las páginas de la catorce a la veinte, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California, reformado mediante Decreto No. 155, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecinueve de enero de dos mil dieciocho.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cinco de noviembre 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 31/2018, fallada en sesión del Tribunal Pleno de cinco de noviembre de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno reconoció la validez del artículo 23, apartado B, fracción II, párrafo segundo, del Código Penal para el Estado de Baja California,¹ y desestimó los conceptos de invalidez en los que se argumentó la vulneración de los artículos 14, 16 y 17 constitucionales.

Para arribar a la conclusión alcanzada, el Tribunal Pleno examinó, en primer lugar, los principios generales que atañen a la institución de la legítima defensa y con base en ellos estudió la regularidad constitucional de la norma combatida y los razonamientos que justificaron la validez de la norma.

¹ "Artículo 23. Exclusión del delito. El delito se excluye cuando se actualice alguna causa de atipicidad, de justificación o de inculpabilidad.

"...

"B. Causas de justificación.

"...

"II. Legítima defensa: ...

"(Reformado, P.O. 19 de enero de 2018)

"Se presumirá que concurren los requisitos de la legítima defensa, respecto de aquel que cause un daño, a quien a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio trate de penetrar o ya haya penetrado sin derecho, su hogar o sus dependencias, aunque no sea su hogar habitual, a los de su familia o los de cualquier persona que tenga el mismo deber de defender o al sitio donde se encuentren bienes jurídicos propios o ajenos de los que tenga la misma obligación; dentro de la casa donde se encuentre su familia, en su oficina de trabajo, su negocio comercial, o bien, cuando lo encuentre en alguno de esos lugares, en circunstancias tales que revelen la posibilidad de una agresión."

² Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1010.

Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity. Current issues in criminal justice*. Volumen 19 número 3. Página 352.

Cfr. Kahan, Dan M., *The Self-Defensive Cognition of Self-Defense* (2008). Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository Paper 98. Página 8.



En el primer apartado, relativo a los principios generales sobre la legítima defensa, se analizó su naturaleza legal, la cual se enmarca como una de las causas de exclusión del delito.

Se menciona que esta Suprema Corte ha realizado una interpretación de dicha institución como una norma del derecho penal positivo que integra tanto elementos subjetivos como objetivos.

De igual forma, se citaron diversos criterios doctrinales, tanto nacionales como internacionales, para analizar el concepto de legítima defensa.²

Se concluye que la configuración de ésta se encuentra supeditada a tres principios básicos: inviolabilidad, autonomía y dignidad de la persona; por tanto, resulta instrumental a tales valores, en tanto impide que el individuo se sacrifique frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.

Por último, en el apartado dos, relativo al análisis de la regularidad constitucional de la porción impugnada, se reconoce la validez de la norma impugnada, al ser entendida únicamente como la expresión del legislador local tendiente a clarificar o brindar mayor certeza acerca del alcance del supuesto de la presunción jurídica de la existencia de tal institución y no como una autorización para el uso desmedido, innecesario o irracional de la fuerza defensiva.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, no comparto lo expuesto en el apartado uno del considerando quinto, relativo a los principios generales de la legítima defensa, ello por las siguientes razones:

En primer lugar, estimo que es innecesario dicho apartado para sostener la validez de la norma combatida, ya que, como bien lo menciona la propia resolución,

Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and self-defense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1038.

Ver Whitman, James Q., *Between Self-Defense and Vengeance/Between Social Contract and Monopoly of Violence* (2004). Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 650.

Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 *Berkeley Journal of Criminal Law*. 261 (2008). Páginas 303 a 304.

Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. *Criminal Law Bulletin*. Volumen 44, Número 6. Página 8.

Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 *Berkeley Journal of Criminal Law*. 261 (2008). Página 276.

Cfr. Nino, Carlos Santiago. *La legítima defensa: fundamentación y régimen jurídico*. Ed. Astrea 1982. Página 59.



existen criterios consolidados de esta Suprema Corte de Justicia que serían suficientes para sostener las mismas conclusiones y para reconocer su validez.

Por otra parte, considero que la cita de estudios de la dogmática jurídico penal, tanto nacional como internacional, para el análisis de la figura de la legítima defensa, puede generar confusión sobre el fundamento y alcance de esa institución. Al respecto, como se expresó en la sesión, la constitucionalidad de las normas generales no radica en su conformidad o no con un determinado modelo doctrinal, sino más bien en su confrontación con los principios y reglas constitucionales y convencionales.

No desconozco el valor de la doctrina jurídica como fuente y criterio que hace posible la interpretación y aplicación de las normas. Sin embargo, su cita innecesaria puede generar confusión en relación con la concepción de esta Suprema Corte de Justicia, en relación con la institución analizada en este fallo, como es la legítima defensa, sobre todo cuando ya existen criterios, que no fueron modificados ni abandonados, que pueden llevar a la misma conclusión, pero que no necesariamente comparten el fundamento de las fuentes doctrinales citadas.

En ese sentido, habría que tener cautela en la cita de opiniones doctrinales, sobre todo cuando es evidente que se emitieron al interpretar normas de regímenes de otros países cuya tradición jurídica guarda diferencias con el sistema adoptado en México. Tanto en la cita de derecho extranjero, como en la doctrina generada a partir de su interpretación, cabría no limitarse a la mera cita del fragmento que apunta en el sentido buscado por la resolución, sino que debería acompañarse de un análisis del ordenamiento y contexto en que se emitió, para evitar que en su adopción en el orden interno, generen efectos no previstos ni discutidos al emitirse el fallo, y que pueden ser incompatibles con los criterios existentes en la materia.

Aunado a lo anterior, las consideraciones que tienen como base primordial un modelo teórico, pueden generar la impresión de que existen conceptos esenciales de las instituciones jurídicas, que tienen un contenido universal independiente de las normas de derecho positivo, incluyendo las constitucionales y convencionales, a las cuales deben ajustarse todas las normas del ordenamiento, con independencia de su fuente o jerarquía. No comparto que existan esos modelos doctrinales que pueden, incluso, sujetar a las normas constitucionales; de modo que me aparto de toda metodología que responda a ese entendimiento.



Por tales motivos, me separo de todas las consideraciones que tienen como base citas doctrinales sobre el fundamento y alcances de la legítima defensa, pues sostengo que, en este caso, la decisión del Tribunal Pleno puede sostenerse sin acudir a esas fuentes doctrinales.

Por otra parte, me separo también de la afirmación contenida en la foja treinta y uno, en el sentido de que las normas penales que no consignan sanciones, sino causas de exclusión del delito, pueden sujetarse a una interpretación extensiva.

No comparto ese criterio, pues las normas de exclusión del delito inciden en la calificación propia de la existencia del delito, así sea como un elemento negativo; de modo que no pueden sustraerse del derecho a la exacta aplicación de la ley penal, previsto en el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Federal. Sostener lo contrario, implicaría que tales supuestos de exclusión del delito tampoco serían analizables bajo el principio de legalidad, en su vertiente de taxatividad, a pesar de que puede existir incertidumbre jurídica respecto a la actualización del delito, por una formulación vaga y confusa de las normas que lo excluyen.

Coincido en que es viable un entendimiento sistemático de la legítima defensa y que es posible hacer compatible el supuesto específico previsto en el último párrafo de la fracción II del apartado B del artículo 23 del Código Penal para el Estado de Baja California, con los criterios de actualización de la legítima defensa en general.

Sin embargo, me separo de cualquier consideración que lleve a afirmar que esa determinación se basa en una interpretación extensiva, así como el criterio de que en este tipo de normas no rige la prohibición constitucional de acudir a la interpretación extensiva o a la aplicación analógica de la ley.

Éstas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE RECONOCERSE LEGITIMACIÓN PASIVA AL SECRETARIO DE GOBIERNO CUANDO SE ESGRIMEN CONCEPTOS DE INVALIDEZ DE FALTA DE SANCIÓN Y REFRENDO DE LA NORMA IMPUGNADA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. PARTICIPACIONES FEDERALES. ES INFUNDADO EL ARGUMENTO REFERIDO A LA FALTA DE SANCIÓN DEL DECRETO IMPUGNADO (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VII. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VIII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS



ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. SU VIOLACIÓN SE CONFIGURA CUANDO LA LEY TRATA DE MODIFICAR O ALTERAR DERECHOS ADQUIRIDOS O SUPUESTOS JURÍDICOS, Y SUS CONSECUENCIAS, QUE NACIERON BAJO LA VIGENCIA DE UNA LEY ANTERIOR.

XII. PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. SU TUTELA NO SE CIRCUNSCRIBE A LA ESFERA JURÍDICA DE LOS GOBERNADOS, SINO QUE TAMBIÉN CONDICIONA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS INTERINSTITUCIONALES DE PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO.

XIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS DEL DOS POR CIENTO DE AQUÉLLAS NO SON DERECHOS ADQUIRIDOS POR PARTE DE LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 8/2017. MUNICIPIO DE TLAQUILTENANGO, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el diecisiete de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Yasmin Velázquez Flores, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos, a través del Congreso de dicha entidad federativa;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos:
 - a) El gobernador del Estado Libre y Soberano de Morelos;
 - b) El secretario de Gobierno del Estado de Morelos.

Actos impugnados:

• El artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, contenido en el Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, el cual, entró en vigor el primero de enero de dos mil diecisiete, y que en su parte normativa establece:

"**Artículo 6.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobier-



no del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;

"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;

"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;

"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.



"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis, se integró el nuevo Ayuntamiento de Tlaquiltenango, Morelos.

b) Durante el año dos mil dieciséis, el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos tenía un texto distinto al vigente.

c) El veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, se publicó, en el periódico oficial, "Tierra y Libertad" el Decreto Número Mil Trescientos Setenta, por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, de la Ley del Notariado del Estado de Morelos, y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

d) Con fecha uno de enero de dos mil diecisiete, entró en vigor la reforma al artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

e) Al analizar las modificaciones y adiciones al artículo en comento, el Municipio de Tlaquiltenango, Morelos consideró que provocaban una grave invasión a su esfera jurídica.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Que el artículo impugnado contraviene lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar el principio de libre hacienda municipal;

b) Que el anterior artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, le otorgó más derechos a los Municipios del Estado de



Morelos al establecer que percibieran el 22% de las participaciones federales, y que por tanto, son derechos adquiridos que no pueden modificarse o reformarse en perjuicio del Municipio actor;

c) Que el legislador local viola el principio de irretroactividad de la ley, contenido en el arábigo 14, de la Constitución Federal, ya que el artículo impugnado "destruye" derechos adquiridos que nacieron bajo la vigencia de la ley anterior;

d) Que el legislador local no fundó ni motivo la intención de que los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinen a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

e) Por último, que al publicarse la norma jurídica impugnada, violó el orden constitucional, en razón de que no se cumple con la sanción y falta el refrendo de la norma publicada en el Periódico Oficial del Estado.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 14, 16 y 115, fracción IV.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número 8/2017 y, por razón de turno, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, así como al secretario general de Gobierno, todos del Estado de Morelos, para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.



7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

a) Manifiesta que en la especie, el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

b) Que es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del Periódico Oficial, "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional;

c) Que el Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas las participaciones federales de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local de Morelos;

d) Que el precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) Que el 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) Que en la parte considerativa del decreto impugnado, se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

g) Que el 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al fondo en cita, son recursos adicionales, por lo que el mismo no



será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

8. OCTAVO.—**Contestación del secretario de Gobierno.** El secretario de Gobierno del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló básicamente lo siguiente:

a) Manifiesta que en la especie, el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de publicación atribuidos al secretario de Gobierno del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

b) Que es facultad del secretario de Gobierno llevar acabo el refrendo y publicación de la norma impugnada, sin que haya sido motivo de impugnación por vicios propios; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional;

c) Que el Congreso Local tiene facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local de Morelos;

d) Que el precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) Que el 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) Que en la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;



g) Que el 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al fondo en cita, son recursos adicionales, por lo que el mismo no es inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

9. NOVENO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:

a) Precisa que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva;

b) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento a las sentencias se sancionen con la destitución al infractor o autoridad responsable;

e) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;

f) Manifiesta que por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

10. DÉCIMO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** A pesar de que se le dio vista de los autos de fecha veintisiete y treinta y uno de



marzo de dos mil diecisiete,¹ la Procuraduría General de la República no emitió opinión alguna en este asunto.

11. DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha quince de mayo de dos mil diecisiete se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO :

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tlaquiltenango, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combate una norma de carácter general.

13. SEGUNDO.—**Precisión de los actos reclamados y certeza de su existencia.** En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

14. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de

¹ Fojas 564-565 y 962-963 de la controversia constitucional 8/2017.



dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

15. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cual fue modificado a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

16. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

17. El Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, impugna en la especie, una norma general consistente en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. ..."

18. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su primer publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

19. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decre-



to Mil Trescientos Setenta al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" en fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.²

20. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés al primero de enero por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce del mes de febrero; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y punto primero, inciso c), del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

21. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **diecisiete de enero de dos mil diecisiete**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

22. CUARTO.—**Legitimación Activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

23. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia. ..."

² Foja 05, ibídem.



"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. ..."

24. De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

25. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Tlaquiltenango, Morelos, Yasmin Velázquez Flores, en su carácter de síndica de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.³

26. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

"Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos. ..."

³ A fojas 16 de la controversia constitucional 8/2017.



27. Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

28. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

29. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Morelos y su secretario general de Gobierno, así como el Congreso del Estado de Morelos.

30. El artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. ..."

31. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

32. El gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado de despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,



y Óscar Pérez Rodríguez, quien se ostentó como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, lo que acreditan, el primero, con copia certificada del nombramiento de fecha veintiocho de agosto de dos mil quince, suscrito por el gobernador constitucional del Estado, y el segundo, con diversas documentales que obran en el expediente, así como su nombramiento de director general.⁴

33. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece:

"Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

34. Por su parte, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

35. Los artículos 4, 11, fracción XXXV, y 16, fracciones I y VII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

"Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

"I. La Oficina del consejero;

⁴ foja 284 del expediente en que se actúa.



"II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

"III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

"IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

"VI. La Dirección General de Legislación;

"VII. La Secretaría Técnica; y,

"VIII. La UEFA. ..."

"**Artículo 11.** Al frente de cada unidad administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

"...

"XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el consejero, en todos los juicios o negocios en que éste inter venga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial. ..."

"**Artículo 16.** La persona titular de la **Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo** cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;



"...

"VII. Fungir como delegado en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del gobernador, las personas titulares de las secretarías, dependencias, entidades y unidades administrativas de la administración pública estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales. ..."

36. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del gobernador, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, particularmente en los juicios relativos a las acciones y controversias donde éste sea parte, se deposita en el consejero jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél.

37. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del titular del Poder Ejecutivo.

38. Por tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico y al director al director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.

39. En otro orden de ideas el secretario de Gobierno del Estado de Morelos, compareció a juicio por propio derecho, personalidad que acreditó con el nombramiento expedido por el Gobernador Constitucional del Estado de Morelos, Graco Luis Ramírez Garrido Abreu, de fecha de trece de octubre de dos mil catorce.⁵

⁵ De la revisión al presente expediente, se advierte que el secretario de Gobierno del Estado de Morelos no agregó copia del nombramiento al que alude; sin embargo, al consultar el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se advierte que efectivamente, dicho nombramiento fue publicado oficialmente el 14 de octubre de 2014. Puede consultarse en <http://periodico.morelos.gob.mx/periodicos/2014/5227.pdf> Consultado el 07 de noviembre de 2017.



40. Dicho funcionario está facultado para representar a la secretaría a su cargo, en términos del artículo 74 de la Constitución Política del Estado de Morelos; además de que conforme al numeral 21, fracción XXXIV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, es a dicha Secretaría a quien corresponde dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial "Tierra y Libertad".⁶

41. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva a la Secretaría de Gobierno del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación, al que se atribuye la publicación de los actos reclamados;⁷ máxime que en la presente controversia constitucional se esgrime un concepto de invalidez de falta de sanción y refrendo de la norma publicada en el periódico oficial, atribución de publicación, administración y dirección que corresponde a dicha Secretaría Estatal.

42. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vícera Alariste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.⁸

43. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos.

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

" ...

⁶ "Artículo 21. A la Secretaría de Gobierno corresponde, además de las atribuciones que expresamente le confiere la Constitución Política del Estado, le corresponden las siguientes:

" ...

"XXXIV. Dirigir, administrar y publicar el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad'."

⁷ Misma consideración se tuvo en la controversia constitucional 74/2017, fallada por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el tres de octubre del dos mil diecisiete.

⁸ Fojas 463 a 512 del expediente en que se actúa.



"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

44. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

45. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

46. SEXTO.—**Improcedencia.** Se advierte del escrito de contestación que el referido Poder Ejecutivo hace valer una causal de improcedencia, refiriéndose a la contenida en el artículo 19, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

47. Ello, puesto que señala que las controversias constitucionales son improcedentes 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, así como, contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

48. Al respecto, expresa que con relación al Estado de Morelos, este Alto Tribunal conoció de la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, en la que dictó sentencia el tres de diciembre de dos mil trece, por medio de la cual confirmó los criterios y argumentos que expuso el demandado en su contestación, puesto que en dicho juicio fueron reclamados como inconstitucionales los actos legislativos tendentes a reformar los artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que son objeto en esta controversia.

49. En ese tenor, el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria en cita, establece lo siguiente:



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

" ...

"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. ..."

50. La disposición reproducida es clara en establecer que la controversia constitucional será improcedente 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; y, exige que ello operará siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez. Por ello, a fin de determinar si se actualiza o no ese supuesto normativo, es necesario conocer lo reclamado en la controversia constitucional 15/2013.⁹

51. La controversia referida fue promovida por el Municipio de Ayala, Estado de Morelos, en contra de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de esa entidad federativa, respecto de los siguientes actos:¹⁰

" ...

"A) Decreto Número Doscientos Sesenta y Cuatro, por el que se 'Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos', publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' de veintiséis de diciembre de dos mil doce;

⁹ Resuelta por el Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, bajo la ponencia del Ministro Luis María Aguilar Morales.

¹⁰ Fojas tres y cuatro de la controversia constitucional 15/2013.



"B) Decreto Número Doscientos Dieciséis por el que se 'Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece', publicado en el referido medio oficial de comunicación de veintiséis de diciembre de dos mil doce;

"C) La omisión consistente en no haber incluido en el decreto que aprueba el presupuesto de egresos el monto de las participaciones y aportaciones que corresponden a cada uno de los Municipios, así como los criterios de asignación aplicados y las tablas de distribución de los diversos conceptos; y,

"D) La omisión por parte del titular del Poder Ejecutivo Local de entregar al Municipio actor, a más tardar el treinta de noviembre de dos mil doce, la información necesaria para que pudiese constatar la correcta determinación de los coeficientes de participaciones. ..."

52. En dicha ejecutoria se especificó que por lo que hace al Decreto Doscientos Sesenta y Cuatro, se impugnaron concretamente los artículos 6 y la adición del 15 Bis, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, cuyo análisis reveló respectivamente, que la reforma consistió fundamentalmente en disminuir del 25% (veinticinco por ciento) al 20% (veinte por ciento) la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) Impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) Ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal; y que del diverso 15 Bis se desprende que se crea el Fondo Morelense para la Seguridad Pública Municipal el cual se financiará mediante las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, concretamente con un 5% (cinco por ciento) integrado precisamente con los rubros arriba mencionados. Asimismo, del propio precepto se desprende que dicho fondo será administrado por la Secretaría de Seguridad Pública estatal y que asignará recursos a los Municipios en términos del artículo 7 del mencionado ordenamiento legal.

53. También se tiene que en esa ejecutoria el Tribunal Pleno determinó que los preceptos combatidos respetan lo dispuesto en el artículo 115 de la Consti-



tución Federal, entre otras razones, porque de conformidad con éste, el Congreso del Estado de Morelos tiene la facultad de determinar los montos que se entregarán a los Municipios por concepto de participaciones federales y porque dichos montos son acordes con lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal, cuyos preceptos no fueron impugnados en ese medio de control constitucional, además de que la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el referido Municipio los ejerza directamente.

54. Asimismo, se expresó que la entrega de los recursos que integran el Fondo Morelense para la Seguridad Pública no se hace de manera arbitraria o discrecional, sino que se lleva a cabo tomando en cuenta factores objetivos previstos en una norma legal que no fue impugnada. En este sentido, se dijo que no era verdad que los recursos de dicho fondo se entreguen a los Municipios de manera discrecional por parte de la Secretaría de Seguridad Pública y que, por tal motivo, se afecte la autonomía hacendaria municipal.

55. Ahora bien, es cierto que en la demanda de la controversia constitucional 8/2017 que se estudia, se combate el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto 1370 y publicado en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis. De igual forma, se desprende como argumento sustancial en contra de esa disposición, que es contraria al artículo 115 de la Constitución Federal, que reconoce a los Municipios autonomía y libertad de su hacienda, sobre todo cuando se trata de participaciones federales; así como que dicha disposición no se subsume en ninguno de los supuestos de excepción que justifique la retención o disposición de participaciones municipales; además de que el artículo 6, disminuye del 22% (veintidós por ciento) al 20% (veinte por ciento) el porcentaje de esas participaciones provenientes de la Federación, sin que el Municipio actor hubiera otorgado su consentimiento.

56. De la comparación entre lo resuelto por el Tribunal Pleno en la controversia constitucional 15/2013 y lo demandado en la controversia constitucional



de la que deriva la reclamación que nos ocupa, se tiene que **no se actualiza** la causal de improcedencia a la que alude el Municipio actor; es decir, si bien en aquélla se combatió la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, también lo es que correspondió a disposiciones reformadas mediante Decreto Doscientos Sesenta y Cuatro publicado el veintiséis de diciembre de dos mil doce y, en el caso, se combate un diverso acto legislativo; a saber, el Decreto 1370, y esta diferencia es suficiente para sustentar la conclusión que ahora se obtiene, ya que es verdad que se combate el mismo ordenamiento, empero, se trata de disposiciones que fueron reformadas mediante otro decreto legislativo, lo que implica que se está ante un nuevo acto que permite su impugnación.

57. En este sentido, es importante subrayar que el artículo 19, fracción IV, de la ley reglamentaria, es claro en señalar que la controversia constitucional será improcedente 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; y, en el caso, se trata de disposiciones reformadas mediante decretos legislativos distintos, circunstancia que en forma evidente demuestra que no se cumple la exigencia que prevé la ley reglamentaria.

58. Tampoco es obstáculo que las argumentaciones contenidas en los conceptos de invalidez sean similares, esto es, que al igual que en la controversia 15/2013, se aduzca violación al artículo 115 de la Constitución Federal, combatiendo la disminución en los porcentajes de participación, pues finalmente se trata de actos legislativos diversos, además de que la parte actora también varía, pues en aquélla promovió el Municipio de Ayala y ahora el actor es el Municipio de Tlaquiltenango, ambos del Estado de Morelos. En consecuencia, no se actualiza el supuesto de improcedencia planteado.

59. Bajo esa lógica, debe decirse que no asiste la razón a la recurrente en cuanto afirma que se está ante una controversia constitucional que es improcedente de manera manifiesta e indudable, pues este Tribunal Constitucional ha fijado respecto de esos términos, que por manifiesto se entiende lo que se advierte en forma clara y patente de la lectura de la demanda y sus anexos; por indudable, que se tiene la certeza y plena seguridad de que la causa de impro-



cedencia se actualiza en el caso concreto, sin que se requiera de otros elementos de juicio que lleven a concluir diversa convicción, de modo tal que la fase probatoria se haga innecesaria; lo que en el caso no existe pues para que opere la improcedencia por cosa juzgada se requiere entre otros elementos, que la controversia se promueva contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia y, en el caso, si bien se trata del mismo ordenamiento, a saber, la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, también lo es que los artículos combatidos de ese ordenamiento derivan de decretos legislativos diversos.

60. En otro orden de ideas, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo del Estado de Morelos, hacen valer la causa de improcedencia establecida en el artículo 19, fracción VIII, al señalar que el Municipio de Tlaquiltenango, no cuenta con un interés legítimo. En ese sentido, expresan que el Municipio carece de legitimación activa, puesto que el actor no resiente ninguna afectación a su esfera de atribuciones, toda vez que no se vulnera la autonomía municipal y por tanto, solicitan el sobreseimiento de la presente controversia constitucional.

61. Lo que antecede, en razón de que el Poder Ejecutivo refiere que el mismo no ha realizado acto alguno que constituya una invasión o afectación a la esfera competencial del actor; ello, porque no se encuentra incorporado a su esfera jurídica el derecho a obtener la pretensión que demanda respecto del Poder Ejecutivo Estatal.

62. Bajo las anteriores premisas, el Poder Legislativo expresó que contaba con las facultades constitucionales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado. De lo que se concluye que no se invade la esfera competencial del Municipio de Tlaquiltenango, ni vulnera su autonomía consagrada en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

63. Deben desestimarse tales argumentos de improcedencia en que se sostiene la falta de interés legítimo del Ayuntamiento actor, derivado de que dichas autoridades para sustentar tal causa aducen razones que involucran el estudio del fondo del asunto, en virtud de que a su juicio con el acto impugnado



se transgrede el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, emitida por el Tribunal Pleno, que a continuación se invoca:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE.—En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas."¹¹

64. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹² respecto del último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnado en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de la norma a propósito de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dicha porción normativa.

65. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI y se derogó el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

66. Para mayor claridad al respecto, se establece el siguiente cuadro en el cual se reflejan los últimos cambios legislativos del artículo impugnado en la presente controversia constitucional:

¹¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, «con número de registro digital:» 193266.

¹² Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipi-</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipi-</p>	<p>(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipi-</p>



prios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plas-

prios del total de participaciones de la entidad. **La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:**

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las

prios del total de participaciones de la entidad.

"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

Párrafo derogado mediante reforma publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.



mado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."	fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."	(Lo resaltado es propio)
--	---	--------------------------

67. Como se puede apreciar, mediante Decreto 3250 del trece de julio de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se derogó el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. En dicho párrafo se establecía la previsión de que con los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del propio precepto normativo, **el dos por ciento se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.**

68. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa;** lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016, que lleva por título y subtítulo:¹³ "ACCIÓN

¹³ Décima Época. «con número de registro digital:» 2012802. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre a las 10:24 horas y en la» *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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 nú-



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

69. Con esa base, se puede apreciar que la reforma legislativa antes aludida se modificó sustancialmente el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos al derogarlo, ya que uno de los temas controvertidos, como lo es el hecho de que *el legislador no fundó ni motivó la intención de que los recursos obtenidos por el Estado, referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el dos por ciento se destine a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, simplemente **ya no subsiste**.*

70. En efecto, para dar respuesta al tema controvertido mencionado en el párrafo anterior, este Tribunal Pleno necesariamente tendría que analizar el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que fijaba que el dos por ciento de los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, serían destinados para la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

71. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹⁴ En consecuencia, lo que procede es sobreseer respecto de este tema en particular.

mero 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."

¹⁴ "Cuarta. Los comités técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal



72. Al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento de oficio, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el Municipio actor.

73. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Los planteamientos esenciales del Municipio actor parten de la premisa de que el artículo 6, de la Ley de Coordinación Fiscal Hacendaria del Estado de Morelos, es violatorio del artículo 115,

continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los comités técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos comités técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"Quinta. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los comités técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"Sexta. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaria informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;



fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al ser contrario al *principio de libre administración de su hacienda*, la cual se forma de las contribuciones e ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, entre las cuales se encuentran las participaciones federales; recursos que deben ser *ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos*.

74. Considera que la Ley de Coordinación Fiscal establece que los Municipios *tienen el derecho de recibir participaciones* federales por conducto del Estado, las cuales deberán ser recibidas sin condicionamiento alguno ni ser objeto de deducciones, mismas que nunca serán inferiores al 20% de la recaudación que corresponda al Estado, teniendo el Municipio el derecho constitucional de percibir directamente ese recurso federal.

75. Estima que tanto la modificación, como las adiciones realizadas al artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, se hicieron de forma contraria a lo que establece el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que la norma jurídica no cumple con el debido proceso legislativo al no tomar en cuenta, el legislador local, lo previsto por el orden

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"Séptima. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"Décima. Se aboga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.

"Décima primera. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



constitucional, sin *fundar y motivar* las razones por las cuales lo llevaron a disminuir las participaciones federales del Municipio actor.

76. Misma consideración aduce, esto es, de *falta de motivación y fundamentación* en el supuesto de que los recursos obtenidos por el Estado de Morelos referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado, el 2% de los mismos sea destinado a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, lo cual, a su juicio estaría dejando al Municipio ejercer sólo el 18% de las participaciones federales que le corresponden, siendo esto una violación directa al principio constitucional de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal.

77. Afirma que la anterior redacción del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, le dio más derechos a los Municipios del Estado de Morelos los cuales constituyen *derechos adquiridos* no susceptibles de modificación o reforma alguna, por lo que estima se viola en su perjuicio el *principio de irretroactividad de la ley* contenido en el artículo 14 constitucional.

78. Finalmente, estima que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al publicar la norma combatida, violó el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal al no observar que se encontraba frente a una norma inconstitucional, además de que *no cumple con la sanción al faltar el refrendo* de la norma publicada en el periódico oficial.

79. Este Tribunal Pleno considera que los argumentos esgrimidos por el Municipio actor son **infundados**.

80. Para sostener lo anterior, y por cuestiones metodológicas, este Tribunal Pleno procederá a analizar primeramente el argumento de ausencia de sanción al faltar el refrendo de la norma publicada en el periódico oficial **(I)**, así como el argumento relativo a la falta de motivación y fundamentación del decreto impugnado **(II)**; acto seguido, se estudiará el argumento general de la violación a la fracción IV, del artículo 115 constitucional, en su vertiente de vulneración al principio de libre administración de la hacienda municipal **(III)**; para finalizar por analizar, el concepto referente a los derechos adquiridos del Municipio y la violación al principio de irretroactividad de la ley **(IV)**.



I. La Falta de refrendo de la norma publicada

81. El Municipio actor considera que el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, al publicar la norma combatida, violó el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal al no observar que se encontraba frente a una norma inconstitucional y no cumplirse con la sanción de la misma al faltar el refrendo de la norma publicada en el periódico oficial.

82. Lo anterior es **infundado**.

83. Para sostener dicha afirmación, es importante transcribir lo que establecen los artículos 44 y 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos:

"Artículo 44. Para que una iniciativa tenga el carácter de ley o decreto, necesita en votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura; **la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado;** excepto en los casos expresamente determinados por esta Constitución."

"Artículo 76. Todos los decretos, reglamentos y acuerdos administrativos del gobernador del Estado, deberán ser suscritos por el secretario de despacho encargado del ramo a que el asunto corresponda.

"El decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de las leyes y decretos legislativos, deberá ser refrendado únicamente por el secretario de Gobierno." (Énfasis añadido)

84. De los anteriores fundamentos legales se advierte que, para que una iniciativa tenga el carácter de ley en el Estado de Morelos, se necesita, aparte de la votación nominal de las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, la sanción y promulgación del Ejecutivo y su publicación en el órgano oficial del Estado. Asimismo, se especifica en el artículo 76 de la Constitución Local, que el decreto promulgatorio que realice el titular del Ejecutivo del Estado respecto de leyes y decretos, deberá ser únicamente refrendado por el secretario de Gobierno.



85. En la especie, tenemos que el Decreto Número 1370, remitido al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos mediante oficio de fecha dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis,¹⁵ fue debidamente sancionado por parte del gobernador del Estado ya que el mismo no fue devuelto con observaciones al Congreso Local, por lo que inmediatamente procedió a su promulgación a través del Periódico Oficial del Estado denominado "Tierra y Libertad" el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

86. En la misma página 59 del periódico oficial se puede apreciar la siguiente leyenda:

"...

"Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento.

"Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo, Casa Morelos, en la ciudad de Cuernavaca, capital del Estado de Morelos a los ocho días del mes de diciembre de dos mil dieciséis.

"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN'
"GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
"LIBRE Y SOBERANO DE MORELOS
"GRACO LUIS RAMÍREZ GARRIDO ABREU
"SECRETARIO DE GOBIERNO
"M.C. MATÍAS QUIROZ MEDINA
"RÚBRICAS."

87. Es decir, el Decreto Mil Trescientos Setenta fue debidamente sancionado y promulgado por el gobernador del Estado de Morelos, y rubricado por el secretario de Gobierno, tal y como lo prescribe el artículo 76, de la Constitución de Morelos antes transcrito, de ahí lo infundado de dicho argumento.

¹⁵ A fojas 643 a 904 de la controversia constitucional 8/2017.



II. Falta de motivación y fundamentación del decreto impugnado

88. En este concepto de invalidez, el Municipio actor considera que las modificaciones y adiciones realizadas al artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, fueron hechas de forma contraria a lo que establece el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, ya que la norma jurídica no cumple con el debido proceso legislativo al no tomar en cuenta, el legislador local, lo previsto por el orden constitucional, sin *fundar y motivar* las razones por las cuales lo llevaron a disminuir las participaciones federales del Municipio actor.

89. Asimismo, considera que el legislador local *no funda ni motiva* la razón por la cual los recursos obtenidos por el Estado de Morelos, referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, ya que a su juicio, solamente se estaría ejerciendo el 18% de las participaciones federales que le corresponden al Municipio siendo esto una violación *directa al principio constitucional de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal*.

90. El concepto de invalidez es **infundado**. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada el criterio relativo a que cualquier autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General, pero tratándose de los actos legislativos, aquéllos se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere (fundamentación), y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran ser jurídicamente reguladas (motivación), sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento deban ser necesariamente materia de motivación.¹⁶

¹⁶ Véase las siguientes tesis: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.". (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 193-198, Primera Parte, página 100, «con número de registro digital: 232220»);



91. En el caso, se satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación necesarios para la creación de la norma impugnada, ya que el Congreso del Estado de Morelos tiene facultades para expedir el Decreto 1370, en términos de lo dispuesto por el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Norma Fundamental,¹⁷ en relación con los diversos 40, fracciones II y XV,¹⁸ y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.¹⁹

92. En este sentido, se justifica la expedición del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, dado que en términos de lo que establece la Constitución Federal, las participaciones federales serán cubiertas a los Municipios por la Federación de conformidad con las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas Locales; por tanto, es evidente que las bases que se fija el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, debían ser establecidas por dicha Legislatura.

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 181-186, Primera Parte, página 239, «con número de registro digital: 232351»); y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA." (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo 157-162, Primera Parte, página 150, «con número de registro digital: 232460»).

¹⁷ Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. ..."

¹⁸ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Artículo 40. Son facultades del Congreso: ... II. Expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el Gobierno y administración interior del Estado. (Reformada, P.O. 1 de septiembre de 2000)

"XV. Expedir las leyes en materia municipal de conformidad a las bases establecidas en los artículos 115 y 116 de la Constitución General de la República. ..."

¹⁹ "Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso: ... III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado. ..."



93. En suma, de la exposición de motivos del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis,²⁰ relativa a la reforma impugnada, se advierte lo siguiente:

"...

"La iniciativa que se dictamina también se ocupa de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y sobre esta materia alude el titular del Ejecutivo Estatal que las propuestas de reforma y adición contenidas en la Iniciativa, parten del hecho notorio y ampliamente conocido, de la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los erarios municipales en el Estado; circunstancia que repercute, en muchos casos, en la imposibilidad manifiesta por parte de las administraciones públicas municipales de llevar a cabo de manera adecuada y oportuna las acciones de gobierno e, incluso, la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, en la medida de lo deseable.

"Precisa el iniciador que la aludida situación financiera es resultado de la de diversas variables económicas globales que afectan al país y, en consecuencia, a sus entes públicos, así como de los manejos indebidos que del erario municipal realizaron servidores públicos de administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron, entre otras problemáticas, en múltiples y cuantiosas resoluciones jurisdiccionales que al día de hoy se encuentran en etapa de ejecución en contra de los Ayuntamientos del Estado.

"Agrega también que para los tres Poderes del Gobierno del Estado resultan por demás preocupantes las condiciones jurídicas que prevalecen en los Municipios de la entidad, que derivan especialmente de las consecuencias de los pasivos laborales correspondientes a periodos gubernativos anteriores al actual. Muchas de las resoluciones se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso de incumplimiento, consistente en la destitución, tanto de manera individual, aplicada a los presidentes municipales, como de manera colegiada, a los integrantes del Ayuntamiento respectivo.

²⁰ Ver páginas 19 a 21 del decreto relativo.



"Lo anterior, considerando que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, las infracciones a la misma que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje se castigarán con la destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Señala también que no puede pasar inadvertido por ser de explorado derecho que, en términos de los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 198 de la ley de la materia, si una autoridad obligada al cumplimiento de una sentencia de amparo, no la cumple sin justificación alguna, el Alto Tribunal, funcionando en Pleno, separará del cargo a la autoridad responsable o vinculada y la consignará ante el Juez de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"El titular del Ejecutivo Estatal abunda a detalle sobre la situación, la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del pasado mes de septiembre de 2015, en el sentido de separar del cargo al presidente municipal y la tesorera del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, por haber desacatado diversas sentencias de distintos jueces de amparo, relacionados con el cobro de derechos municipales y puntualiza el Iniciador sobre las facultades de los órganos jurisdiccionales, para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, a través de la aplicación de diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones.

"Puntualiza el Iniciador sobre la gravedad de la situación, aduciendo que no sólo afectaría de manera severa e irremediable el derecho de los ciudadanos de ejercer el cargo de elección popular para el que fueron electos –derecho de ser votado–, sino que también, afectaría gravemente la gobernanza que permita el desarrollo integral –económico, social e institucional duradero– y que a su vez logre el armónico equilibrio entre la autoridad, la población y la actividad económica y destaca la información que se conoce a través de las autoridades jurisdiccionales del trabajo, con respecto a la existencia de un potencial pasivo laboral a cargo de las actuales administraciones municipales de aproximadamente 543 millones de pesos; cantidad global respecto de la cual deben hacerse las siguientes precisiones:



"a) Resulta prioritario el pago de aquellos laudos cuya ejecución emana o se vincula con diversos juicios de amparo, los cuales ascienden a una cantidad aproximada de más de 63 millones de pesos;

"b) La cantidad citada de 63 millones de pesos, forma parte de la suma total de laudos que se encuentran en etapa de ejecución y que por lo tanto no existe posibilidad ya de modificar el sentido de los laudos dictados, mismos que ascienden a un monto global aproximado de 251 millones de pesos, y

"c) Por último, existen otros procedimientos que representan una potencial deuda para las administraciones municipales y que eventualmente se traducirían en una cantidad de más de 292 millones de pesos.

"En este sentido reflexiona el titular del Ejecutivo sobre la problemática planteada y el grave conflicto para los Ayuntamientos que cuentan con pasivos laborales, y que por las condiciones actuales de las arcas municipales resulta de imposible cumplimiento el pago de dichas obligaciones y refiere la preocupación tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, por encontrar alternativas de solución a esta problemática que permitan a los Municipios alcanzar el saneamiento de los compromisos presupuestales, evitando que las autoridades municipales del Estado continúen en un ambiente de desazón que les impida dedicarse a su función pública por completo y verse abandonadas a encontrar soluciones a los adeudos que indebidamente enfrentan, debiendo, en múltiples ocasiones, afectar otros programas o acciones de interés general, para satisfacer las obligaciones dictadas por las autoridades laborales.

"Es así que de acuerdo a lo señalado por el titular del Ejecutivo en la iniciativa que plantea, ante la urgencia que existe de sanear las finanzas públicas municipales, propone la constitución de un Fondo de Reserva para Distribución entre los Municipios, destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como a otros pagos correspondientes a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente, precisa el iniciador que el referido Fondo deberá operar a través de un fideicomiso público, cuyo comité técnico esté integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal



del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

"Agrega también el Iniciador que la configuración del fondo referido con antelación, se ha ideado para facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones conforme al mandato legal, cuya disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo que nos ocupa, en realidad, resultan ser recursos adicionales.

"Con motivo de lo anterior, alude el Iniciador a las condiciones que sostiene el Poder Judicial de la Federación para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga al propuesto, en los que también se ha generado una distribución de recursos entre los Municipios, emanados de participaciones federales, manifestando al respecto:

"a) La simple disminución en el monto que se distribuye al Municipio por concepto de participaciones, no resulta contrario al artículo 115 constitucional.

"b) Tal disminución no afecta el principio de libre administración hacendaria en la medida en que no condiciona la disposición o aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios los ejerzan.

"c) No se afecta la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Municipios continúan recibiendo sus participaciones conforme a montos constitucional y legalmente válidos, cuya disposición y aplicación no se condiciona, y los recursos de dicho fondo constituyen recursos adicionales.

"d) El fondo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignen a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

"e) La constitucionalidad se sostiene porque los recursos de dicho fondo no se entregan de manera discrecional ni están sujetos a una autoridad interme-



día, cuando la autoridad encargada de administrarlo, forme parte de la administración pública, de manera que no se interrumpa la comunicación entre el Municipio y el Poder Ejecutivo Estatal.

"Con motivo de lo anterior, precisa el iniciador que el fondo planteado en la iniciativa, cubre los elementos sostenidos por el Poder Judicial de la Federación para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga al propuesto, toda vez que la asignación de los recursos entre los Municipios se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6o. (sic) de la propia Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, cuya reforma se contiene en la Iniciativa que se analiza y cuya aplicación transparenta la asignación que haya de efectuarse, también precisa que no existirá autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios porque el fideicomiso que se propone y que se encargará de administrarlo, será público y además estará conformado por autoridades de la propia administración pública estatal y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios, de manera que no se interfiere en ningún caso en la comunicación ni en la coordinación de acciones entre ambos niveles de gobierno, siendo el caso además que el mecanismo financiero de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica, ya que no sólo se genera la entrega directa y proporcional de los recursos adicionales a los Municipios de la entidad, sino que se garantiza que ello ocurra dada la rigidez que ofrece un fideicomiso y, con él, la intervención de una institución fiduciaria.

"Adicionalmente, resalta el titular del Ejecutivo que con la constitución del fondo propuesto se generan obligaciones o responsabilidades de carácter laboral, a cargo del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado o el organismo público descentralizado denominado Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, quienes únicamente están generando, desde sus respectivos ámbitos de competencia, las acciones constitucionales y legales que permitan a los Municipios, hacer frente a su responsabilidad y compromiso de acatar aquellos laudos en los que hayan sido condenados en su calidad de patronos, por lo que se debe excluir evidentemente cualquier subrogación al respecto, ni podrá permitirse ni hacerse válido, bajo ningún esquema, el absurdo de que pudie-



ra llamarse a juicio al fondo o fideicomiso que se creen por virtud de esta iniciativa, como si se tratara de una parte codemandada dentro de los conflictos de trabajo que se ventilen ante las autoridades competentes, pues como ya se señaló, seguirán siendo los Municipios los responsables de sus relaciones laborales y sus consecuencias, mientras que dicho fondo sólo les permitirá contar con los recursos necesarios para aligerar la carga económica que ello les procura. ..."

94. Por tanto, no asiste la razón al Municipio accionante cuando sostiene que el legislador local no motivó ni fundamentó la razón por la cual se realizó, en el artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, la disminución del 2% de las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, así como para la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, pues la propuesta de la constitución de dicho fondo se hizo con el fin de destinarlos de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como a otros pagos correspondientes a diversas áreas prioritarias.

95. Lo anterior, independientemente de que para que se considere que una norma se encuentra debidamente motivada no es un requisito indispensable el que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Por estas razones, no existe ausencia de fundamentación y motivación en la aprobación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

III. La vulneración de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

96. Para un mayor entendimiento del argumento expuesto por el Municipio actor relativo a la violación de la fracción IV del artículo 115 constitucional, resulta necesario realizar un cuadro comparativo de cómo se encontraba la norma impugnada antes de la reforma publicada en el periódico oficial con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis. Ello, porque del examen comparativo que se realice de la norma impugnada, permitirá advertir los alcances de la reforma:



Antes de la presentación de la demanda	Artículo impugnado
<p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. <u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p>



"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

97. Del cuadro comparativo se advierte que la reforma impugnada consistió fundamentalmente en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso



de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) Impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal. Asimismo, en la reforma del veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, se estableció que los recursos obtenidos por el Estado referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del artículo impugnado, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

98. Ahora bien, el Municipio actor aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos es inconstitucional porque la disminución del 2% de las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios es contraria al principio de libre administración hacendaria, del ejercicio directo de recursos por parte del Ayuntamiento y del derecho a recibir participaciones federales por conducto del Estado.

99. Lo anterior es **infundado** de conformidad con lo que establece la propia fracción IV del artículo 115 constitucional. Para tal efecto se transcribe dicho precepto para una mejor comprensión:

"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:

"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.



"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

"Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de 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, sujetándose 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. ..."



100. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas de mil novecientos ochenta y tres y mil novecientos noventa y nueve–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

101. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV, del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.²¹ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre;

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos;

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos;²²

²¹ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

²² Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL.



d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, **pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria**;

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente;²³

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁴

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales

CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330» respectivamente.

²³ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000 de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

²⁴ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.". «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065».



destinados a los Municipios,²⁵ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la **recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos**, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.²⁶

102. De lo expuesto se tiene que la hacienda municipal 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

103. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que

²⁵ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁶ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁷

104. En relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

105. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

106. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

107. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

²⁷ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, «con número de» registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado. ..."

108. En relación con las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"**Artículo 2o.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"**Artículo 3o. A.** Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.



"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley. ..."

109. De los preceptos se desprende, para lo que al caso interesa, que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.



110. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20% de la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros establecidos en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

111. En concepto de este Tribunal Pleno, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,²⁸ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal y por ende, el ejercicio directo de recursos, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

112. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

113. A esta misma conclusión se llegó por esta Suprema Corte al momento de resolver la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala del Estado de Morelos, en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

²⁸ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



IV. Los derechos adquiridos y el principio de irretroactividad de la ley

114. Finalmente, en este concepto de invalidez, el Municipio actor afirma que la *anterior redacción del artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, le había otorgado mayores derechos a los Municipios del Estado de Morelos los cuales constituyen derechos adquiridos no susceptibles de modificación o reforma alguna, por lo que estima se viola en su perjuicio el principio de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 constitucional.*

115. En efecto, aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil dieciséis, establecía un porcentaje de participaciones federales del orden del 22%, mayor al que establece la nueva redacción del artículo 6 impugnado, es decir, un porcentaje del 20% de participaciones federales.

116. Lo anterior es **infundado** por las razones que se exponen a continuación:

117. Resulta necesario en primer lugar analizar el contenido de la garantía de irretroactividad de la ley, contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual dispone que a ninguna ley se le dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

118. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que en materia de la garantía de irretroactividad de la ley, prevista en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debe acudirse para resolver si una norma es violatoria de dicha garantía a la teoría de los derechos adquiridos, tal como se advierte de la siguiente tesis:²⁹

"IRRETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. NO SE VIOLA ESA GARANTÍA CONSTITUCIONAL CUANDO LAS LEYES O ACTOS CONCRETOS DE APLI-

²⁹ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, junio de 2001, tesis 2a. LXXXVIII/2001, página 306, «con número de registro digital: 189448».



CACIÓN SÓLO AFECTAN SIMPLES EXPECTATIVAS DE DERECHO, Y NO DERECHOS ADQUIRIDOS. Conforme a la interpretación que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha hecho del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en cuanto al tema de la irretroactividad desfavorable que se prohíbe, se desprende que ésta se entiende referida tanto al legislador, por cuanto a la expedición de las leyes, como a la autoridad que las aplica a un caso determinado, ya que la primera puede imprimir retroactividad, al modificar o afectar derechos adquiridos con anterioridad y la segunda, al aplicarlo, produciéndose en ambos casos el efecto prohibido por el Constituyente. Ahora bien, el derecho adquirido es aquel que ha entrado al patrimonio del individuo, a su dominio o a su haber jurídico, o bien, es aquel que implica la introducción de un bien, una facultad o un provecho al patrimonio de una persona o haber jurídico; en cambio, la expectativa de derecho es una pretensión o esperanza de que se realice una situación determinada que va a generar con posterioridad un derecho; es decir, mientras que el derecho adquirido constituye una realidad, la expectativa de derecho corresponde al futuro. En estas condiciones, se concluye que si una ley o un acto concreto de aplicación no afectan derechos adquiridos sino simples expectativas de derecho no violan la garantía de irretroactividad de las leyes prevista en el precepto constitucional citado."

119. De lo antes transcrito, se desprende que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona **los derechos que adquirió** bajo la vigencia de la ley anterior, toda vez que éstos ya entraron en el patrimonio o en la esfera jurídica del gobernado, y no cuando se aplica a meras expectativas de derecho.

120. Por tanto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Constitución Federal, así como en el criterio admitido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para interpretar el tema de retroactividad, resulta que una norma transgrede el precepto constitucional antes señalado, cuando la ley trata de modificar o alterar los **derechos adquiridos** o supuestos jurídicos y consecuencias de éstos que nacieron bajo la vigencia de una ley anterior, lo que sin lugar a dudas **resulta en perjuicio de los gobernados**.

121. Ahora bien, los principios de fundamentación, motivación y, desde luego, irretroactividad de la ley, en tratándose de actuaciones interinstitucionales de **personas de derecho público**, también pueden considerarse aplicables



en el ámbito de actuación de los órganos de gobierno. Ello, porque la parte dogmática de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado; de ahí que principios como el de irretroactividad de la ley contenido en el artículo 14 constitucional, no sólo es un principio que se concibe como una norma encaminada a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, **sino como fundamento constitucional de carácter objetivo capaz de condicionar la validez de los actos interinstitucionales**, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional. A este respecto, resulta aplicable el criterio de jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y contenido siguiente:³⁰

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.—El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 50/2000, de rubro: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.', justificó un distinto tratamiento de los principios de fundamentación y motivación, tratándose de actuaciones interinstitucionales, lo cual no debe llevarse al extremo de considerar inaplicables dichas exigencias en ese ámbito, debido a que la parte dogmática de la Constitución tiene eficacia normativa incluso tratándose de las relaciones entre Poderes del Estado, aunado a que dicho criterio debe armonizarse con el contenido en la diversa jurisprudencia P./J. 98/99, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL CONTROL DE LA REGULARIDAD CONSTITUCIONAL A CARGO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, AUTORIZA EL EXAMEN DE TODO TIPO DE VIOLACIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.';

³⁰ Novena Época, «con número de registro digital:» 177331, Pleno, jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, septiembre de 2005, materia constitucional, tesis P./J. 109/2005, página 891.

Controversia constitucional 91/2003. Poder Ejecutivo Federal. 23 de junio de 2005. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Juan N. Silva Meza. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretarios: Hilda Marcela Arceo Zarza, Fernando Silva García y Alfredo Villeda Ayala.



de ahí que tales principios, así como el de irretroactividad de la ley, contenidos en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo sean concebidos como normas dirigidas a tutelar la esfera jurídica de los gobernados, sino como fundamentos constitucionales de carácter objetivo (seguridad jurídica, prohibición de la arbitrariedad, exacta aplicación de la ley) capaces de condicionar la validez de los actos interinstitucionales, especialmente en los casos en que ello sea relevante a efecto de resolver los problemas competenciales formulados en una controversia constitucional, lo que sucede, por ejemplo: 1) tratándose de actos en los que un poder revisa los de otro; 2) cuando el sistema jurídico prevé distintas modalidades de actuación a cargo de algún poder público (ordinarias y extraordinarias), y/o 3) cuando existe un régimen normativo transitorio que altera los alcances de las atribuciones del órgano respectivo, tomando en cuenta que la violación de dichos principios en tales supuestos podría generar un pronunciamiento de invalidez por incompetencia constitucional, y no sólo para efectos."

122. Es en ese sentido como se debe analizar la posible violación al principio de irretroactividad respecto de lo que considera como **derechos adquiridos** el Municipio actor. Es decir, si bien el criterio desarrollado por esta Suprema Corte considera que una ley es retroactiva cuando trata de modificar o destruir en perjuicio de una persona los **derechos que adquirió** bajo la vigencia de la ley anterior, al haber entrado éstos en el patrimonio del *gobernado*, lo cierto es que el principio de irretroactividad de la ley también es aplicable no sólo a los justiciables sino a personas de derecho público cuando se trata de sus actuaciones interinstitucionales como sustento constitucional de carácter objetivo capaz de condicionar la validez de los actos entre Poderes del Estado.

123. Precisado lo anterior, tenemos que las participaciones federales a las cuales tienen derecho los Municipios del país y que deberán ser cubiertas por la Federación, encuentran su fundamento jurídico en el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual establece a la letra lo siguiente:

"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:



"...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

"a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

"Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

"b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios **con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.**

"c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo. ..." (**Énfasis añadido**).

124. De lo anterior, se desprende que los Municipios tienen derecho a percibir las participaciones federales a cargo de la Federación con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. Dichas bases, montos y plazos, tienen su fundamento en la Ley de Coordinación Fiscal.

125. En ese sentido, los artículos 2o., 3o.A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.



"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva. ..."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado



las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley. ..."

126. Para lo que al caso interesa, de estos artículos transcritos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados. En congruencia con lo anterior, si el artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establece que el Gobierno del Estado de Morelos entregará a los Municipios el 20% del total de los mencionados rubros, es incuestionable que se ajusta a lo que se establece en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

127. Es decir, de conformidad con lo establecido tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como en la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales **a las que tienen derecho los Municipios** nunca podrán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado, el cual tiene la obligación de cubrírseles. Así, se podría estimar con base en los criterios desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que en su caso, **el derecho que ha entrado efectivamente al patrimonio de los Municipios**, esto es, a su dominio y haber jurídico es aquel que emana de las cantidades que le correspondan entregar al Estado a los Municipios las cuales no pueden ser inferiores del 20%. Dichas cantidades, son la que en su caso, podrían entenderse como un derecho adquirido por parte de los Municipios, más no el remanente del 2% alegado por el Municipio actor.

128. Y se precisa, las que en su caso "*podrían entenderse*", porque en realidad, en materia de relaciones interinstitucionales de personas de derecho



público no existen derechos adquiridos frente al poder organizador de la administración, al tratarse éste de una *potestad discrecional* frente a la que no cabe oponer la concurrencia de situaciones preexistentes como lo es la disminución del 2% de la cual se duele el Municipio actor; es decir, no pueden existir derechos adquiridos frente a las normas reguladoras del régimen interno de la administración, en cuanto manifestación, igualmente, de una potestad discrecional como lo es la reducción del 22% al 20% de las participaciones federales del Municipio actor.

129. Ello, porque lo que realmente forma parte del dominio y haber patrimonial del Municipio es lo que precisamente establece la Constitución Federal a través de la fracción IV del artículo 115 constitucional, cuyas bases, montos y plazos son establecidos anualmente por las Legislaturas de los Estados, respetando el porcentaje mínimo marcado por la propia Ley de Coordinación Fiscal en los artículos antes transcritos.

130. Con esa base, este Tribunal Pleno puede advertir que el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que el remanente del 2% reclamado no forma parte obligatoria de su hacienda municipal, ni tampoco tiene la libre disposición del mismo. Lo anterior se corrobora de nueva cuenta con lo fallado por este Tribunal Pleno en la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Estado de Morelos, citada en párrafos precedentes, ya que en aquel caso, también se impugnó la entonces reforma al artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, mediante la cual se disminuyó de un 25% a un 20% la proporción de las participaciones federales que el Estado distribuía entre los Municipios.

131. De todo lo anterior, se puede concluir que los ingresos extraordinarios del orden del 2% de las participaciones federales reclamadas, no son derechos adquiridos por parte del Municipio actor, sino que son ingresos extraordinarios los cuales no forman parte del haber jurídico municipal y, por ende, de su libre hacienda; de éstos, el Congreso estatal tiene un amplio margen de configuración legislativa para distribuir, aumentar o disminuir. Esto es, siguiendo los criterios desarrollados por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el 2% emanado de las fracciones I, III, IV, V y VII, del artículo 6 impugnado, no es un concepto que se incluya dentro del patrimonio de la hacienda municipal.



132. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, el hecho de que en su concepto de invalidez el Municipio actor señale que la norma jurídica impugnada no cumple con el *debido proceso legislativo*, ya que el legislador local, dejó de tomar en cuenta lo previsto por el orden constitucional. Sin embargo, lejos de referirse a un posible vicio dentro del proceso legislativo, la causa de pedir se enfoca a los principios constitucionales del derecho adquirido por el Municipio sobre las participaciones federales, cuestión que ha sido contestada y explicada en el desarrollo del presente apartado.

133. En las relatadas circunstancias este Tribunal Pleno advierte que los argumentos expuestos por el Municipio actor se han desestimado, por lo que lo procede es declarar la validez del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto del artículo 6, párrafo último, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trecientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trecientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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



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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de los actos reclamados y certeza de su existencia, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a la improcedencia (respecto de determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013, y desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a la improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto del artículo 6, párrafo último, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus partes I, denominada "La falta de refrendo de la norma publicada", y III, denominada "La vulneración de la fracción IV, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.



Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "Falta de motivación y fundamentación del decreto impugnado", consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea separándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte IV, denominada "Los derechos adquiridos y el principio irretroactividad de la ley", consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENERALES E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (EJECUCIÓN DEL DECRETO 1370 EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÍAN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DEL VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 11/2017. MUNICIPIO DE TLAYACAPAN, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.



VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el diecinueve de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Keila Banda Pedraza, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos:

Actos impugnados:

• Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento;

• La aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y la retención



del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Como se desprende de la constancia de mayoría de fecha diez de junio de dos mil quince, la promovente fue electa como síndico municipal del Municipio de Tlayacapan, Morelos, por el periodo 2016-2018.

b) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la primera sesión de Cabildo, donde asumió la posesión del cargo de síndico municipal.

c) Por Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento tuvo conocimiento de la reforma a las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que ordena la disminución de los porcentajes federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y autoriza al Ejecutivo para retener el 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, cuyo manejo estará a cargo de un fideicomiso representado y presidido por el gobernador de la entidad morelense.

d) Con fecha primero de enero entró en vigor la reforma al artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Expresa que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115, fracción IV, constitucional, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal;



b) Señala que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la afectación de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios;

c) Refiere que no existe en la legislación precepto que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor;

d) Asimismo, expresa que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos, pueda ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada;

e) Manifiesta que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos;

f) Expone que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115, párrafo primero, y fracciones II y IV.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controver-



sia constitucional, a la que correspondió el número **11/2017** y, por cuestión de turno, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

a) Que el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

b) Que es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del Periódico Oficial "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, por lo que no se transgredió ningún precepto constitucional;

c) Que el Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local de Morelos;

d) Que el precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) Que el 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los límites cons-



titudinales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) Que en la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

g) Que el 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al fondo en cita son recursos adicionales, por lo que el mismo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

8. OCTAVO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:

a) Que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes;

b) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento a las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable;

e) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;



f) Manifiesta que la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

9. NÓVENO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

10. DÉCIMO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha quince de mayo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

11. DÉCIMO PRIMERO.—**Desistimiento.** Por escrito presentado el veintidós de mayo de dos mil diecisiete,¹ Keila Banda Pedraza, en su carácter de síndico municipal del Ayuntamiento de Tlayacapan, Morelos, solicitó se tuviera por desistido al Municipio actor de la presente controversia.

12. Por acuerdo de veintidós de mayo de dos mil diecisiete,² la Ministra instructora no acordó de conformidad la solicitud de desistimiento, pues en términos del artículo 2o., fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desistimiento era improcedente al haberse impugnado en la controversia una norma general.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, frac-

¹ Folios 618 a 623 de la controversia constitucional 11/2017.

² *Ibidem*. Folio 624.



ción 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; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combate una norma de carácter general.

14. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

15. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, del artículo 6; y del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

16. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del diverso 15 Quáter, ambos de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

17. En otro orden de ideas, el Municipio señala como actos impugnados la aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

18. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida aplicación del decreto im-



pugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

19. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009, «con número de registro digital: 166990»,³ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

³ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.



20. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

21. El Municipio de Tlayacapan, Morelos, impugna en la especie, normas generales consistentes en el decreto que reforma las fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que (sic) produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. ..."

22. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su primer publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

23. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto Mil Trescientos Setenta al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.⁴

24. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos**

⁴ Foja 05, ibídem.



mil diecisiete, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés al primero de enero por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce del mes de febrero, por ser inhábiles; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y punto primero, inciso c), del Acuerdo General Número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

25. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **diecinueve de enero de dos mil diecisiete**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

26. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

27. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"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. ..."

28. De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.



29. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, Keila Banda Pedraza, en su carácter de síndica de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁵

30. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos, establece lo siguiente:

"Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo (sic) además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos. ..."

31. Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

32. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de

⁵ A foja 53, ibídem.



la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

33. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Morelos, así como el Congreso del Estado de Morelos.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

34. En ese tenor, el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia. ..."

35. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

36. En ese contexto, el gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y Oscar Pérez Rodríguez, quien se ostentó como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acreditan, el primero, con copia certificada del nombramiento de fecha veintiocho de agosto de dos mil quince, suscrito por el gobernador constitucional del Estado, y el segundo, con diversas documentales que obran en el expediente, así como su nombramiento de director general.



37. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece:

"Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

38. Por su parte, el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, establece:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ..."

39. Los artículos 4, fracción V, 11, fracción XXXV, y 16, fracciones I y VII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

"Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

"I. La Oficina del consejero;

"II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

"III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

"IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

"VI. La Dirección General de Legislación;

"VII. La Secretaría Técnica, y



"VIII. La UEFA. ..."

"Artículo 11. Al frente de cada unidad administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

"...

"XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el consejero, en todos los juicios o negocios en que éste intervenga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial. ..."

"Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;

"...

"VII. Fungir como delegado en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del gobernador, las personas titulares de las secretarías, dependencias, entidades y unidades administrativas de la administración pública estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales. ..."

40. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del gobernador del Estado de Morelos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado, particularmente en los jui-



cios relativos a las acciones y controversias donde éste sea parte, se deposita en el consejero jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del titular del Poder Ejecutivo.

41. Por tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

42. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alatraste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.

43. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado. ..."

44. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.



45. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

46. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** Previo a analizar la constitucionalidad de las normas impugnadas, el Pleno de esta Suprema Corte analizará las causas de improcedencia hechas valer por los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Morelos, así como las advertidas de oficio, con fundamento en los artículos 19 y 65 de la ley reglamentaria.⁶

47. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Tlayacapan carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, él carece de legitimación pasiva para ser demandado; lo anterior, porque *–sostiene–* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

48. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así,

⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: I. Contra decisiones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; II. Contra normas generales o actos en materia electoral; III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez; IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra las resoluciones dictadas con motivo de su ejecución, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez, en los casos a que se refiere el artículo 105, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia; VI. Cuando no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto; VII. Cuando la demanda se presentare fuera de los plazos previstos en el artículo 21; y, VIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley. En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

"Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20. La (sic) causales previstas en las fracciones III y IV del artículo 19 sólo podrán aplicarse cuando los supuestos contemplados en éstas se presenten respecto de otra acción de inconstitucionalidad. ..."



pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

49. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁷

50. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

51. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes *contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*.⁸

52. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general. En efecto, en dicho asunto se impugnó el Decreto 264, por el que se "Reforman, adicionan y

⁷ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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. ..."



derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; así como el Decreto 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.⁹

53. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aquí impugnado, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

54. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ respecto del último párrafo del artículo 6 y el diverso 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de las normas a propósito de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichos artículos.

55. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI y se derogó el último párrafo el artículo 6, así como el numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

56. Para mayor claridad al respecto, se establece el siguiente cuadro en el cual se reflejan los últimos cambios legislativos de los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

⁹ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

¹⁰ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>
<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>	<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>
<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>
<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>	<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>
<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>	<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>
<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>	<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>



VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. **La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:**

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a



los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."

los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

"Párrafo derogado mediante reforma de (sic) publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho."

(Lo resaltado es propio)

57. Por su parte, el artículo 15 Quáter de la ley impugnada establecía lo siguiente:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)
"Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

- I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;
- II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

"Artículo 15 Quáter.

(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)



III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

IV. Del Impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y

V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se regirá en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

IV. El diputado presidente (sic) la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y

V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.



La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

58. Como se puede apreciar, mediante decreto 3250 del trece de julio de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se derogó el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. En dicho párrafo se establecía la previsión de que con los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **el dos por ciento se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.**

59. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

60. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios**



normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número 25/2016, que lleva por título y subtítulo:¹¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

61. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrán de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

¹¹ «Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas» Décima Época. Registro digital: 2012802. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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."



62. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹²

¹² "CUARTA. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;



63. Al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento de oficio, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el Municipio actor.

64. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Tlayacapan, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

65. Por la forma en cómo está planteado el concepto de invalidez del Municipio accionante, será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto Mil Trescientos Setenta, aquí impugnado; así como el texto anterior del mismo precepto legal, pues el examen comparativo de los mismos permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Artículo 6
texto anterior

De las participaciones

"**Artículo 6.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

I. Del Fondo General de Participaciones, el **22%** del total;

II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;

III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el **22%** del total;

IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el **22%** del total;

V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el **22%** del total;

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

Artículo 6
texto vigente (impugnado)

De las participaciones

"**Artículo 6.** A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;

II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;

III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;

IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;

V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.



El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **22%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

66. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos revela que la reforma consistió fundamentalmente en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) Impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

67. Así, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total del fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20%



del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

68. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional, porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

69. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.¹³

70. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional, establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

¹³ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



71. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.¹⁴ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

72. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

73. Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

74. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.¹⁵

75. Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

76. Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en

¹⁴ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con número de registro digital: 163468.

¹⁵ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, con números de registro digital: 192331 y 192330, respectivamente.



el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.¹⁶

77. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.¹⁷

78. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,¹⁸ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

¹⁶ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, con número de registro digital: 192327.

¹⁷ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, con número de registro digital: 179065, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

¹⁸ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



79. El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.¹⁹

80. De lo expuesto, se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

81. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende una serie de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁰

¹⁹ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

²⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, con número de registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



82. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

83. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

84. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

85. Esta facultad que se otorga a los órganos legislativos locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos cuyo artículo 115, fracción III (que no es materia de impugnación), dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

86. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o., de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"**Artículo 2o.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.



"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las



reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

87. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que recibían los Estados.

88. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, viola el principio de libre hacienda municipal, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

89. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,²¹ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

²¹ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



90. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio actor cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

91. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,²² en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

92. Por otra parte, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

93. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por la Legislatura del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,²³ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

²² Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

²³ Véase la jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 40/2005, con número de registro digital: 178399, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



94. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

95. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

96. No obstante lo anterior, el Municipio actor hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por la Legislatura Local y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

97. En otro orden de ideas, el recurrente expone que no existe en la legislación precepto que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor.



98. Además, expresa que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

99. Tales planteamientos, no serán objeto de análisis porque, como se dijo en las causas de improcedencia, para dar una respuesta a esta cuestión, necesariamente se debe de hacer referencia a la constitución del Fondo para la atención de Infraestructura y Administración Municipal, cuyo fundamento se encontraba en el último párrafo del artículo 6, así como en lo dispuesto en el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos; porciones normativas que fueron derogadas mediante Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el trece de julio de dos mil dieciocho.

100. Finalmente, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundado**.

101. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."²⁴ expresó que de la interpre-

²⁴ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en *el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, con número de registro digital: 181288, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su



tación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 constitucional –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

102. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que, por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

103. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recur-

segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



sos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso, los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

104. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

105. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

106. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6, en sus fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cual fue modificado a través del Decreto Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra



y Libertad" de dicha entidad federativa, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trecientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del conside-



rando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda, alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENERALES E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (EJECUCIÓN DEL DECRETO 1370 EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MORELOS. LAS DISPOSICIONES QUE SE REFIEREN A LA ORGANIZACIÓN, FACULTADES, INTEGRACIÓN Y ATRIBUCIONES DE LA REUNIÓN ESTATAL DE FUNCIONARIOS HACENDARIOS Y DE LA COMISIÓN PERMANENTE ESTATAL DE FUNCIONARIOS HACENDARIOS NO FORMAN PARTE DE AQUEL (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DEL VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 24/2017. MUNICIPIO DE JOJUTLA, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.



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

VISTOS, los autos, para resolver la controversia constitucional **24/2017**.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada. Por escrito presentado el veinte de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Abril Fernández Quiroz, con el carácter de **síndica del Ayuntamiento del Municipio de Jojutla, Morelos**, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del "*Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis*"; en particular, las fracciones I, III, IV, V y VII, y el último párrafo, del artículo 6; así como el artículo 15 Quáter, todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

2. Como autoridades demandadas señaló al Poder Legislativo del Estado de Morelos y al Poder Ejecutivo de esa misma entidad federativa.

3. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. La síndica del Municipio actor manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

I. En el **primer concepto de invalidez**, sostiene que causa agravio las inconstitucionales reformas que la autoridad demandada realizó a través del *Decreto Número 1370, publicado el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis*, en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos; ello, en virtud de los vicios en su proceso *técnico* legislativo que inobservaron lo dispuesto en los artículos 19, 20 Bis, 21 a 25 Bis 3 y 26 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; así como los diversos 22 a 30 del Reglamento General del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Señala que tales disposiciones, establecen de manera clara y precisa el procedimiento que debió llevar a cabo el Sistema Estatal de Coordinación Ha-



endencia del Estado de Morelos, para discutir, analizar, aprobar o en su caso negar la disminución de las participaciones federales, que en el caso, repercutieron en la disminución, de un *veintidós* a un *veinte por ciento*, el porcentaje de dichas participaciones que corresponden a los Municipios; lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponden a su representada.

Precisa que –a su parecer– fue errónea la actividad legislativa que efectuó el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues en ningún momento se le llamó al Municipio de Jojutla para su discusión, aun cuando en las disposiciones vulneradas se establece la implementación de grupos de trabajo, con lo cual se vulneró el derecho de voz y voto a que tienen derecho los Municipios.

II. En el **segundo concepto de invalidez**, la promovente señala que la norma, cuya invalidez reclama, es contraria al artículo 115, fracción IV, constitucional, el cual dotó a los Municipios de autonomía y libertad para disponer de su hacienda de forma directa; precepto que ha sido materia de análisis por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversas ejecutorias, en las cuales se establecieron diversas garantías de carácter económico, tributario y financiero en beneficio de los Municipios, con el objeto de fortalecer su autonomía.

La reforma del artículo 6 y la adición del diverso numeral 15 Quáter de la Ley de Coordinación Estatal del Estado de Morelos, son contrarias a la libre hacienda municipal, en virtud de que el primer numeral disminuye, de un *veintidós* a un *veinte por ciento*, el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponden a su representada, en tanto que el segundo numeral autoriza que con el dos por ciento disminuido, se creó el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, con el fin de amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de los laudos laborales que han sido emitidos en contra de los Municipios del Estado de Morelos.

La síndica municipal expone los casos de *excepción* en los cuales, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, resulta válido afectar las participaciones federales, a saber: *i)* el pago de obligaciones contraídas por los Municipios previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro



correspondiente; y, *ii*) por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin; sin embargo, dice que la ley cuya invalidez pide, no se subsu-me en ninguno de los supuestos de excepción.

Finalmente señaló que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados —en el caso, participaciones federales— hay que entender a los principios establecidos en el artículo 115 constitucional, los cuales garantizan que los Municipios reciban de forma *puntual, efectiva y completa* tales recursos, ya que cuentan con la facultad exclusiva de programar y aprobar su presupuesto de egresos, lo que presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen; entonces si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, pudieran incumplir o retardar tal compromiso, estarían privando a los Municipios de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

4. TERCERO.—Artículos que se estiman vulnerados. Los preceptos que se estiman vulnerados son los artículos 14, 16, 17 y 115, párrafo primero, fracciones II y IV, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número **24/2017**; asimismo, ordenó remitir el expediente a la **Ministra Norma Lucía Piña Hernández**, quien fue designada como instructora en este medio de control constitucional.

6. En proveído de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera. En el mismo auto, la instructora ordenó la formación del cuaderno incidental respectivo.

7. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El encargado de despacho de la Consejería Jurídica y el director general de



Asuntos Constitucionales y Amparo de esa misma dependencia, en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, sostiene que el Municipio de Jojutla carece de legitimación *ad causam* para incoar esta controversia constitucional, toda vez que desde su perspectiva, carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, en virtud de que el gobernador de dicho Estado no ha realizado algún acto que invada su órbita competencial; por la misma razón, considera que se actualiza la falta de *legitimación pasiva* por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

8. En relación con los conceptos de invalidez manifiesta, en *síntesis*, lo siguiente:

No se viola el derecho a la libre hacienda y administración de los Municipios, contenido en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos no es inconstitucional, tomando en consideración que el Decreto 1370 respeta el 20% de las participaciones federales que le corresponde recibir a los Municipios, en términos de lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria ni a la libre administración, pues la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos.

El Decreto 1370 no vulnera los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, ya que el porcentaje del que se duele el Municipio actor no trasciende a su libre disposición, ni mucho menos tiene injerencia en la aplicación de los recursos provenientes de participaciones federales destinados a los Municipios.

El Poder Ejecutivo no pretende determinar el destino o uso que debe dársele a los recursos que le corresponden al Municipio accionante, sino por el contrario, su marco de actuación se circunscribe a aplicar los porcentajes y montos previstos por la normatividad estatal; por tanto, los recursos sobre los cuales



debe atenderse el principio de libre hacienda municipal son aquellos que entran y afectan efectivamente su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos.

De acuerdo con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte, al resolver casos semejantes, las participaciones federales únicamente forman parte de la hacienda municipal, hasta que dichos recursos entran y afectan su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos, y es en ese momento cuando el Municipio debe administrarlos libremente, sin que las autoridades federales o estatales puedan impedir ese libre manejo.

El gobernador constitucional, a través de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, ha respetado la autonomía hacendaria municipal, por lo que no existe violación al marco constitucional vigente, ya que ha realizado en tiempo y forma la transferencia de los recursos que, por concepto de participaciones federales le fue autorizado al Municipio de Jojutla, de acuerdo con los porcentajes autorizados con fundamento en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la parte considerativa del decreto impugnado se expusieron los motivos por los que cuáles se justificó la necesidad de crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, haciendo énfasis en la grave situación financiera que enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos, lo que imposibilita que éstos cumplan con acciones de gobierno fundamentales dada la falta de recursos económicos a consecuencia de inadecuadas administraciones, dando como resultado el incumplimiento de resoluciones judiciales que se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso de incumplimiento, consistente en la destitución, de manera individual o colegiada del Ayuntamiento respectivo.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en el decreto que se impugna, implementaron el Fondo de Reserva para distribución entre los Municipios, con el fin de destinar de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados en su etapa procesal de cumplimiento; ello, al tener en cuenta que existe un elevado riesgo de la destitución de alguno de los miembros



del Ayuntamiento, como consecuencia de la problemática del pago de obligaciones derivadas del incumplimiento de laudos de los órganos jurisdiccionales; sobre todo, porque éstos cuentan con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, aplicando diversos medios de apremio, incluso la separación del cargo.

La configuración del fondo en comento se ideó con la finalidad de facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones, cuya aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo resultan ser adicionales.

No es inconstitucional el decreto impugnado, pues el fondo no se entrega de manera discrecional ni está sujeto a una autoridad intermedia, en razón de que la autoridad encargada de administrarlo forma parte de la administración estatal.

El citado fondo cubre con los elementos sostenidos por la Suprema Corte para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y la Ley de Coordinación Fiscal; además, el mecanismo de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica.

Los recursos orientados al Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, son adicionales a las participaciones que legal y constitucionalmente perciben y corresponden a los treinta y tres Municipios del Estado de Morelos, por tanto, se respeta el artículo 115 constitucional, toda vez que seguirán percibiendo el monto total de las aportaciones que les corresponde.

El porcentaje que el Estado distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales no vulnera el artículo 115 constitucional, pues contrario a lo que manifiesta el Municipio actor, la reducción del porcentaje de las participaciones federales de un veintidós a un veinte por ciento no es inconsti-



tucional, porque dicho porcentaje de ingresos extraordinarios no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

La determinación de reducir dichos ingresos no infringe precepto constitucional alguno, pues las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración administrativa para distribuir los recursos extraordinarios entre sus Municipios.

Las controversias constitucionales son improcedentes 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 este sentido, cita el precedente relativo a la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar los artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en cuya resolución, esta Suprema Corte estableció que si bien existe una libre administración de la hacienda municipal, ésta opera de manera exclusiva en relación con los recursos efectivamente percibidos por los Municipios en términos de la normativa correspondiente, y no respecto de aquellos que no le corresponda recibir, en virtud de las normas relativas.

Finalmente, sostiene que la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos respeta el mínimo legalmente protegido del 20%, conforme a lo previsto en el artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los ingresos que se reciben adicionalmente de ese 20%, se trata de ingresos extraordinarios; por tanto, dice, se actualiza una causal de improcedencia, máxime que se trata de una situación que ha quedado superada por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

9. SEXTO.—Contestación del Congreso del Estado de Morelos. El Congreso del Estado, a través de la diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la mesa directiva, contestó en síntesis, lo siguiente:

La controversia constitucional debe sobreseerse, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio de



Cuernavaca (sic) Morelos, no cuenta con interés legítimo, pues para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones, por lo que la Legislatura Estatal no vulnera su autonomía municipal.

El Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con las facultades constitucionales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado.

En cuanto a los conceptos de invalidez manifestó que éstos son infundados, pues las normas impugnadas no son contrarias al artículo 115, fracción IV, de la Constitución.

Los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes, sino que el sistema que establece es más complejo, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda pública, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan como participaciones federales y otros ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el principio de integridad de los recursos municipales, pues garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los mismos, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

Existe la obligación de la Federación y de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de participaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia de la autoridad estatal de explicar de manera fundada y motivada cómo es que se calcularon los montos respectivos con base en la información pertinente.

Las participaciones federales tienen su razón de ser en la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo



que para evitar una doble tributación, el legislador federal estableció la celebración de convenios; en el caso, el primero de noviembre de 1979, el Gobierno del Estado de Morelos celebró convenio de adhesión con la Federación, en el que se obligó a no crear impuestos locales y federales que contrariaran al orden federal.

Los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal establecen el destino, plazo y procedimiento para el cálculo y entrega de esas participaciones federales.

Debido a la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos y la aplicación de diversos medios de apremio de los Jueces de Amparo para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, es que existe la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales; fue ésa la razón por la que se creó el fondo destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como al pago correspondiente a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente.

Dicho fondo deberá operar a través de un fideicomiso público, cuyo comité estará integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

El fondo en comento cubre con los elementos sostenidos por el Máximo Tribunal para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que no son contrarios al artículo 115 constitucional, en virtud de que no afectan los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal, pues no condiciona la disposición de aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios la ejerzan.

Es constitucional la conformación del fondo, en virtud de que los recursos no se entregarán de manera discrecional, ni están sujetos a autoridad intermedia, pues será a través del mecanismo financiero denominado fideicomiso, el que se encargará de administrarlo por autoridades de la administración pública estatal



y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios.

Concluye que la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no viola el artículo 115 de la Constitución Federal, pues tiene como premisa contar con disposiciones que de manera preventiva atiendan la grave situación financiera que enfrentan actualmente los Municipios derivado del indebido manejo del erario municipal realizado por administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron en cuantiosas resoluciones jurisdiccionales en contra de los Ayuntamientos.

10. SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

11. OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria de la materia), en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Jojutla, Estado de Morelos, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.



13. SEGUNDO.—Precisión de la litis. En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

14. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo del artículo 6; y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

15. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, así como su último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del artículo 15 Quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

16. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la indebida aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

17. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida aplicación del decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.



18. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,¹ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

19. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,² prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente

¹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461 «con número de registro digital: 166990».

² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

20. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el *Decreto 1370* publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de enero de dos mil diecisiete al lunes trece de febrero del mismo año;**³ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **veinte de enero de dos mil diecisiete,**⁴ es evidente que su presentación fue oportuna.

21. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

22. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,⁵ los Municipios tienen legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Jojutla, Morelos, comparece Abril Fernández Quiroz, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría respectiva, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁶

³ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

⁴ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja 43 del expediente.

⁵ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

⁶ Véase la foja 45 del expediente.



23. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos⁷ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ procede reconocer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Jojutla, para promover la presente controversia constitucional.

24. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

⁷ **"Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

⁸ **"Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurran a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece el encargado del despacho de la Consejería Jurídica y su director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, personalidad que acreditan, el primero, con el ejemplar del Periódico Oficial en el que aparece publicada su designación en ese cargo,⁹ y el segundo, con la copia certificada del nombramiento que le fue expedido por el primero.¹⁰

26. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos;¹¹ así como 16, fracción I y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,¹² que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica y al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

27. En representación del Poder Legislativo comparece la diputada Beatriz Vicera Alatriste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce

⁹ Visible a foja 229 de este tomo.

¹⁰ La cual puede consultarse en la foja 322 de este expediente.

¹¹ **"Artículo 38.** A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹² **"Artículo 16.** La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional."

"Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."



de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.¹³ Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.¹⁴

28. En virtud de lo expuesto, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.

29. QUINTO.—Causas de improcedencia. En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

30. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Jojutla carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, dicho Poder carece de legitimación pasiva para ser demandado; lo anterior, porque *–sostiene–* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

31. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues

¹³ De fojas 440 a 499 del expediente.

¹⁴ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

32. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁵

33. En otra parte de su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

34. En este punto, si bien dicha autoridad demandada no expone cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, debería actualizarse, lo cierto es que se refiere a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*"¹⁶

35. Sin embargo, tampoco le asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

¹⁶ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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."



dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman, Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.¹⁷

36. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

37. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ respecto de los numerales 6, en su último párrafo, y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado sus efectos a propósito de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

38. En efecto, mediante *Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho*, se derogaron expresamente el último párrafo del artículo 6, así como el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

39. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

¹⁷ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

¹⁸ **Artículo 19.** Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018)
"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	" Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	" Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;
"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "III. De la recuperación del impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20% del total;	"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;
"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;	"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;
"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;	"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;
"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad	"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad	"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad



equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."



<p>"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>Párrafo derogado mediante reforma publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.</u> (Lo resaltado es propio)</p>
---	--	--

LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS

<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;</p> <p>"II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;</p> <p>"III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y</p> <p>"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.</p> <p>El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrá</p>	<p>"Artículo 15 Quáter." (Derogado, P.O. 13 de julio de 2018).</p>
---	---



en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este Fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un Fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y

"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.



"Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio Comité, los que únicamente participarán con voz."

40. De lo anterior se puede apreciar que mediante el decreto publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en lo que interesa, se **derogó** el último párrafo del artículo 6 y el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, y eso provoca un cambio normativo sustantivo para los efectos de la controversia constitucional.

41. El último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** que se disminuía de los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, cuestión que dejó de subsistir al haber sido derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

42. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

43. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias**



de la técnica legislativa. Lo anterior, con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."¹⁹

44. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobrepasar en cuanto a ellos.

45. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado

¹⁹ Décima Época, registro digital: 2012802, Pleno, Tesis: Jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, Tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas», cuyo texto menciona: "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."



el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.²⁰

²⁰ **"Cuarta.** Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018."

"Quinta. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable."

"Sexta. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y



46. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

47. SEXTO.—Estudio de fondo. Este Tribunal Pleno considera que son **infundados** los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Jojutla, Morelos, pues como a continuación se demostrará, no le asiste la razón cuando refiere que no se le dio intervención dentro del procedimiento *técnico* legislativo que necesariamente debía realizarse ante el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, con el objetivo de discutir las disminuciones a los porcentajes de participaciones federales que sufrirían todos los Municipios de la entidad en cuestión. Tampoco resulta correcto que en el caso, se actualice alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional. Se explica.

I. Voz y voto en el proceso *técnico* legislativo de reducción de participaciones federales

48. En el primer concepto de invalidez, el Municipio actor aduce, esencialmente, que se desconocieron las reglas del procedimiento *técnico* que se lleva ante el Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, las

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan."

"Séptima. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto."

"Décima. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", número 5350, de 08 de diciembre de 2015."

"Décima primera. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



cuales garantizan que los Ayuntamientos, como integrantes de dicho sistema, tengan participación (voz y voto), entre otras cuestiones, cuando se trate de "*proponer las bases, los criterios y las normas necesarias para distribuir entre los Municipios las participaciones y aportaciones federales y estatales*". Lo anterior, porque en ningún momento se le llamó al Municipio de Jojutla para discutir, analizar, aprobar o en su caso negar la disminución de las participaciones federales que repercutieron en la disminución, de un *veintidós* a un *veinte por ciento* el porcentaje de dichas participaciones que corresponden a los Municipios; actividad –que a su parecer– inobservó lo dispuesto en los artículos 19, 20 Bis, 21 a 25 Bis 3 y 26 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; así como los diversos 22 a 30 del Reglamento General del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, aun cuando tales disposiciones establecen la implementación de grupos de trabajo, con lo cual se vulneró el derecho de voz y voto a que tienen derecho los Municipios.

49. Ese argumento es *infundado*, porque el Municipio actor parte de una premisa incorrecta, cuando considera que el proceso legislativo mediante el cual se creó el Decreto 1370, publicado el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, inobservó diversas disposiciones de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y del Reglamento General del Sistema de Coordinación Hacendaria.

50. Ello, porque las disposiciones que considera fueron transgredidas hacen referencia a la organización, facultades, integración y atribuciones tanto de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, como de la Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios y no forman parte del proceso legislativo mediante el cual se creó el decreto en cuestión, como a continuación se explica.

51. Los artículos cuya transgresión se aduce, son del tenor literal siguiente:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

"Artículo 19. La persona titular del Poder Ejecutivo, por sí o por conducto de la persona titular de la Secretaría de Despacho encargada de la hacienda pública estatal, el Congreso a través del diputado presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública y los Ayuntamientos, por medio de su



presidente municipal o funcionario encargado de la hacienda pública municipal, participarán en el Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado, a través de:

"I. La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios;

"II. La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios;

"III. La Junta de Coordinación Hacendaria, y

"IV. El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos será el secretario técnico de los organismos señalados en las fracciones I, II y III de este artículo y tendrá derecho a voz, pero no a voto."

"Artículo 20 Bis. La Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, se reunirá en sesión ordinaria cuando menos dos veces en cada ejercicio fiscal, previa convocatoria que emita la presidencia de la misma y sesionará de manera extraordinaria a convocatoria de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

"Para la validez de las sesiones, ordinarias o extraordinarias, se requerirá de la asistencia de cuando menos la mitad más uno de los integrantes de la reunión, entre los cuales deberán estar quienes la presiden. Las decisiones que se adopten, para ser válidas requerirán de la aceptación mayoritaria de los asistentes a la sesión, con excepción de los supuestos en que esta ley o su reglamento dispongan otra cosa.

"En la convocatoria se señalarán el domicilio, fecha y horario en que habrá de llevarse a cabo la reunión y los asuntos que deban tratarse en ella."

"Artículo 21. Son facultades de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios:

"I. Establecer las medidas que estime convenientes para el mejor desarrollo y consolidación del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria y proponer



las que considere convenientes para mejorar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal;

"II. Vigilar el cumplimiento de los convenios de Coordinación Hacendaria y colaboración administrativa que se celebren y, en caso de violación a los mismos, emitir propuestas al respecto;

"III. Designar comisiones o grupos de trabajo para el estudio y desahogo de asuntos específicos que así lo requieran;

"IV. Proponer factores, indicadores, fórmulas y coeficientes aplicables para determinar la distribución de participaciones y aportaciones estatales a los Municipios, así como proponer a la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales las reformas y adiciones a los factores, indicadores, fórmulas y coeficientes aplicables para determinar la distribución de participaciones y aportaciones federales, contenidos en la Ley de Coordinación Fiscal;

"V. Aprobar el Reglamento General del Sistema Estatal de Coordinación Hacendaria y los Reglamentos Interiores de la propia Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, de la Junta de Coordinación Hacendaria y de los Comités de Vigilancia y Grupos de Trabajo de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios;

"VI. Establecer, en su caso, las aportaciones ordinarias y extraordinarias que deban cubrir los Ayuntamientos para el sostenimiento de los órganos citados en la fracción anterior;

"VII. Para el ejercicio de sus facultades, la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios se apoyará en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y en el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, y

"VIII. Determinar las sedes, agenda y temática de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios."

"Artículo 22. La Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios se integrará por el Poder Ejecutivo representado por la persona titular de la Secretaría de Despacho encargada de la hacienda pública estatal, o el funcionario que



esta designe, por el diputado presidente de la Comisión de Hacienda, Presupuesto y Cuenta Pública del Congreso del Estado y por seis representantes de los Municipios del Estado, mismos que serán elegidos uno por cada Grupo Zonal de los que a continuación se expresan, debiendo representarlos en forma rotativa.

"Grupo uno: Cuernavaca, Jiutepec, Temixco, Xochitepec, Yautepec y Emiliano Zapata;

"Grupo dos: Axochiapan, Ayala, Cuautla, Jantetelco, Jonacatepec de Leandro Valle y Tepalcingo;

"Grupo tres: Atlatlahucan, Huitzilac, Tepoztlán, Tlalnepantla, Tlayacapan y Totolapan;

"Grupo cuatro: Hueyapan, Ocuituco, Temoac, Tetela del Volcán, Yecapixtla y Zacualpan de Amilpas;

"Grupo cinco: Jojutla, Puente de Ixtla, Tlaltizapán de Zapata, Tlaquiltenango, Xoxocotla y Zacatepec; y

"Grupo seis: Amacuzac, Coatetelco, Coatlán del Río, Mazatepec, Miacatlán y Tetecala.

"Cada Grupo zonal designará de entre sus integrantes a un representante para integrar a la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios."

"Artículo 23. Los representantes de los Municipios, miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, durarán en su encargo un año y no podrán ser reelectos por ningún motivo."

"Artículo 24. La Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios sesionará cuando menos dos veces al año. Será convocada por su coordinador o por un mínimo de tres miembros de la misma Comisión, por lo menos con quince días de anticipación y podrá celebrarse con la asistencia de por lo menos la mitad más uno de sus integrantes. En la convocatoria se señalarán el domicilio,



fecha y horario en que habrá de llevarse a cabo la reunión y los asuntos que deban tratarse en ella, los que se aprobarán con la mayoría de votos de los asistentes.

"El coordinador de la comisión será elegido de entre los representantes de los Municipios del Estado, al momento de renovarse la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios y durará en su encargo un año. En esta elección no participarán los representantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

"Para que haya quórum en las reuniones de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, se requiere de la asistencia del Coordinador y la mitad más uno de sus integrantes."

"Artículo 25. Serán facultades de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios:

"I. Preparar la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios y definir los asuntos de que ésta deba ocuparse;

"II. Sugerir, en su caso, las propuestas de contribuciones económicas que deban cubrir los Municipios para el sostenimiento de los órganos de coordinación, los cuales someterá a la aprobación de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios;

"III. Formular dictámenes técnicos en todo lo relativo al Sistema de Coordinación Hacendaria entre el Estado y los Municipios;

"IV. Realizar estudios y propuestas relativos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y al Estatal de Coordinación Hacendaria, con la asistencia técnica del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, y

"V. Las demás que le otorgue la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios.

"Para el ejercicio de sus facultades, la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, se apoyará en el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal."



"Artículo 25 Bis. Para el cumplimiento de sus atribuciones la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios, contará con los Comités y Grupos de Trabajo que, de manera enunciativa más no limitativa, se indican:

"I. Comités:

"a) Comité de vigilancia de distribución de participaciones federales y estatales (sic) y

"b) Comité de vigilancia de distribución de aportaciones federales y estatales, y

"II. Grupos de trabajo:

"a) Grupo de Ingresos y Potestades Tributarias;

"b) Grupo de Gasto Público;

"c) Grupo de Deuda Pública y Financiamiento;

"d) Grupo de Patrimonio, y

"e) Grupo Jurídico."

"Artículo 25 Bis 1. La Junta de Coordinación Hacendaria se integra por el representante que designe la Secretaría de Despacho encargada de la hacienda pública estatal y los representantes de los Municipios en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

"Estará presidida conjuntamente por uno de los representantes de la Secretaría de Despacho encargada de la hacienda pública estatal y por un representante elegido de entre los Municipios miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios cuya designación deberá ser aprobada por la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios."

"Artículo 25 Bis 2. La Junta de Coordinación Hacendaria sesionará a convocatoria de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios o a solicitud de la



mitad más uno de los miembros de la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

"Para que haya quórum en las reuniones de la Junta de Coordinación Hacendaria se requiere la presencia del representante de la Secretaría de Despacho encargada de la hacienda pública estatal y de cuando menos de cuatro de los representantes de los Municipios en la Comisión Permanente de Funcionarios Hacendarios.

"En la convocatoria se señalarán el domicilio, fecha y horario en que habrá de llevarse a cabo la reunión y los asuntos que deban tratarse en ella."

"Artículo 25 Bis 3. La Junta de Coordinación Hacendaria, es el órgano colegiado encargado de formular las propuestas de resolución que le solicite la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios, para la atención de las inconformidades presentadas por los miembros del Sistema Estatal de Funcionarios Hacendarios.

"Las propuestas contendrán las opiniones de todos y cada uno de los integrantes de la misma, inclusive con los votos particulares de los miembros que así lo soliciten."

"Artículo 26. El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, se integrará conforme lo establece el artículo 118 bis, de la Constitución Local que actuará como órgano de consulta y análisis técnico de los Municipios en materia hacendaria.

"El Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal será el Secretario Técnico de los órganos del Sistema de Coordinación Hacendaria."

Reglamento General del Sistema de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

"Artículo 22. La integración de la Comisión será en proporción directa al número de Municipios gobernados por cada partido político, asignándose el por-



centaje correspondiente para la designación de los once miembros de dicha Comisión."

"Artículo 23. La Comisión, además de las sesiones a que hace referencia el artículo 39 de la ley, sesionará en forma extraordinaria las veces que sea necesario a juicio de la mayoría de sus integrantes."

"Artículo 24. La expedición de las convocatorias para las sesiones extraordinarias de la Comisión, se harán cuando menos con cinco días de anticipación y deberán contener los mismos datos que establece el artículo 39 de la ley."

"Artículo 25. Las sesiones se podrán realizar cuando se cuente con la asistencia del presidente de la Comisión o su suplente y la mitad más uno de sus integrantes."

"Artículo 26. Los asuntos que se traten en las sesiones de la Comisión serán resueltos por mayoría de votos de los asistentes, en caso de empate el presidente tendrá voto de calidad."

"Artículo 27. El orden del día de las sesiones de la Comisión, será determinado por la mayoría de sus miembros, debiéndose considerar las propuestas que, en su caso, presente oportunamente cualquiera de los miembros de la Asamblea.

"En el orden del día de las sesiones ordinarias de la Comisión se incluirá un capítulo específico para los asuntos de los que deba informar el instituto."

"Artículo 28. Los asuntos adicionales y diferentes a los del orden del día que sean tratados en la sesión de la Comisión, se harán en el capítulo de asuntos generales."

"Artículo 29. Por cada sesión que se realice, la secretaría técnica elaborará un acta en la que se asentarán en forma detallada todos los acuerdos que ahí se tomen y los asuntos de carácter informativo que se traten en la reunión. El acta de referencia será enviada, en copia simple o, en caso de solicitud expresa, en copia certificada por el director general del Instituto, a cada uno de los inte-



grantes de la Asamblea dentro de los treinta días siguientes a la fecha de la sesión."

"Artículo 30. Los funcionarios hacendarios municipales integrantes de la Comisión, comunicarán a sus representados los asuntos y resoluciones que se tomen en las sesiones, dentro de los ocho días siguientes a la fecha en que éstas se realicen."

52. Ahora bien, de la lectura integral a los numerales que se consideran inobservados, es dable concluir, como se adelantó, que éstos sólo hacen referencia a la parte orgánica, las facultades, atribuciones y organización tanto de la Reunión Estatal de Funcionarios Hacendarios; así como de la Comisión Permanente Estatal de Funcionarios Hacendarios, las cuales, no pueden considerarse como parte del proceso legislativo mediante el cual se creó el decreto impugnado, pues se refieren a actividades que se realizan *ex ante* a éste; es decir, el Sistema de Coordinación Hacendaria es un esquema de trabajo en materia de política hacendaria que adopta el Ejecutivo de Morelos, que nada tiene que ver con la función del Poder Legislativo de esa entidad federativa.

53. Es decir, los artículos que considera fueron inobservados, no forman parte del proceso legislativo de creación de la norma, pues en los precitados dispositivos sólo se fijan las bases para la coordinación hacendaria del Estado y su reglamentación, pero en nada infiere en el proceso de creación del decreto aquí impugnado.

54. En este sentido, es preciso señalar que la referida Junta y Comisión, forman parte del proceso de coordinación hacendaria entre el Ejecutivo Estatal y los Municipios pertenecientes a la Entidad Federativa, mediante el cual se establecen medios idóneos a los Municipios para determinar las bases de coordinación y las reglas de colaboración administrativa en materia de ingresos, egresos, deuda y patrimonio entre las diversas autoridades hacendarias del Estado y sus Municipios; proponer nuevos conceptos tributarios y modificaciones a los vigentes para así fortalecer las finanzas públicas; proponer las bases, criterios y normas necesarias para distribuir entre los Municipios las participaciones y aportaciones federales y estatales, proponer criterios, bases, normas y sistemas para el presupuesto, ejercicio, control y evaluación de los ingresos y del gasto público; proporcionar asesoría y capacitación en materia hacendaria;



y constituir los organismos de coordinación hacendaria, definiendo su organización, funcionamiento y facultades.

55. Por tanto, incluso de existir la inobservancia alegada, ésta no produciría un efecto reflejo en la emisión de la reforma mediante la cual se disminuyó el porcentaje de participaciones que se entregarían al Municipio actor; lo anterior, en atención a que el acto reclamado es distinto al efectuado por el Legislador Estatal.

II. Violación a los diversos principios que integran la libre administración de la hacienda municipal

56. En diverso aspecto, el Municipio actor aduce de manera genérica en su segundo y último conceptos de invalidez que el artículo 6 y la adición del diverso numeral 15 Quáter de la Ley de Coordinación Estatal del Estado de Morelos, son contrarios al principio de libre hacienda municipal previsto en el artículo 115, fracción IV, constitucional, en virtud de que el primer numeral disminuye, *de un veintidós a un veinte por ciento*, el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponden a su representada; en tanto que el segundo numeral, autoriza que con el dos por ciento disminuido, se creé el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, con el fin de amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de los laudos laborales que han sido emitidos en contra de los Municipios del Estado de Morelos.

57. Tal argumento resulta *infundado*. Dada la forma en cómo está planteado el referido concepto de invalidez,²¹ será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, *aquí impugnado*; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

²¹ En este apartado se analizarán de manera conjunta todos aquellos conceptos de invalidez que están relacionados con la violación al artículo 115 constitucional, los cuales el Municipio recurrente desarrolla a lo largo de todo su escrito de demanda.



TEXTO VIGENTE (IMPUGNADO) Lo destacado en negritas corresponde a las porciones legales impugnadas.	TEXTO ANTERIOR
<p>"De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el</p>	<p>"De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el</p>



conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."



58. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pone en evidencia que la reforma consistió *fundamentalmente* en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

59. Así, en términos del artículo 6 de la Ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total Fondo General de Participaciones; el 100% del Fondo de Fomento Municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que, por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

60. Ahora bien, del análisis integral del segundo concepto de invalidez, lo que se advierte es que el Municipio actor sostiene en específico que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

61. Como se adelantó son *infundados* estos argumentos y para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta



Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.²²

62. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

63. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.²³ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

²² Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²³ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS." (Primera Sala. Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con número de registro digital: 163468)



c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.²⁴

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²⁵

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²⁶

²⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

²⁶ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065», cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN



g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²⁷ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.²⁸

64. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y

PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

²⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁸ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

65. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁹

66. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

67. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

68. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con

²⁹ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

69. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor**, y en todo caso:

"...

"III. Las **participaciones federales**, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se **determinen por el Congreso del Estado.**"

70. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"Artículo 3o.-A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del im-



puesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

71. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y



que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que recibían los Estados.

72. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, vulnera el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

73. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,³⁰ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que, por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

74. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que, por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

³⁰ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



75. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,³¹ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

76. En otro orden de ideas, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

77. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,³² también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

78. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

79. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el

³¹ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

³² Véase la jurisprudencia (constitucional y administrativa) P./J. 40/2005 «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1023, con número de registro digital: 178399», de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

80. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

81. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundada**.

82. Ello es así, toda vez que este Tribunal Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES."³³ expresó que de la interpreta-

³³ Jurisprudencia P./J. 46/2004 «con número de registro digital: 181288», publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, de rubro y texto: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—



ción sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

83. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y, que por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto muni-

La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



cial de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

84. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

85. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

86. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

87. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V, y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos**, las cuales fueron modificadas a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.



SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña



Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus parte I, denominada "Voz y voto en el proceso técnico legislativo de reducción de participaciones federales", y II, denominada "Violación a los diversos principios que integran la libre administración de la hacienda municipal", consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENERALES E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (EJECUCIÓN DEL DECRETO 1370 EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. PROCESO LEGISLATIVO. FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN EN LA EMISIÓN DE NORMAS GENERALES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA



REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DEL VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XIII. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. NO CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL QUE TENGA POR OBJETO SALVAGUARDAR LAS ESFERAS COMPETENCIALES DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO



(ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XIV. HACIENDA MUNICIPAL. FACULTAD DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS PARA REDUCIR LOS INGRESOS EXTRAORDINARIOS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 10/2017. MUNICIPIO DE MAZATEPEC, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIOS: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO Y EDUARDO ARANDA MARTÍNEZ.

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

VISTOS, los autos, para resolver la controversia constitucional 10/2017.

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por escrito presentado el dieciocho de enero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Carmen Villegas Toledo, con el carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Mazatepec, Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del "Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad' del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis"; en particular, las fracciones II, III, IV, V y VII, y el último párrafo, todos del artículo 6; así como el artículo 15 Quáter, todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; así como su aplicación o ejecución.

2. Como autoridades demandadas señaló al gobernador constitucional del Estado de Morelos; al Congreso del mismo Estado, a su mesa directiva; y a los secretario de Gobierno y de Finanzas y Planeación de esa misma entidad federativa.



3. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. La síndica del Municipio actor manifiesta, en síntesis, lo siguiente:

I. En el **primer concepto de invalidez** sostiene que las fracciones II, III, IV, V y VII, y párrafo final, todos del artículos 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, son contrarios al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General que establece el principio de libre administración de los Municipios, pues de manera arbitraria disminuye, *de un veintidós a un veinte por ciento*, el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponde a su representada.

El artículo 15 Quáter de la ley impugnada es inconstitucional porque con el dos por ciento disminuido, se crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, con el fin de amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de los laudos laborales que han sido emitidos en contra de los Municipios del Estado de Morelos.

La síndica municipal expone los casos de excepción en los cuales, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, resulta válido afectar las participaciones federales, a saber: *i)* el pago de obligaciones contraídas por los Municipios previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente y *ii)* por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin; sin embargo, dice, los preceptos cuya invalidez demanda no se encuentran en ninguno de esos casos de excepción.

Sostiene que no existe una norma general que autorice, al Congreso del Estado, a disponer del dos por ciento de las participaciones federales destinadas al Municipio de Mazatepec, por lo que tal imposición constituye una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, ya que son los propios Municipios quienes en todo caso deben priorizar la aplicación de los recursos, sin que éstos se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento, las obliguen a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos al de sus necesidades reales.

Aduce que los efectos de la resolución que se emita en este asunto "*... deben hacerse extensivos para que no se prive al Ayuntamiento que represento*



de todas las participaciones y aportaciones que reciba, ya sea de tipo federal e incluso estatal, como es aquellos incrementos que se han establecido en el presupuesto federal y estatal de ingresos, así como la Ley de Ingresos y Egresos del Estado de Morelos ..."

II. En el **segundo concepto de invalidez**, la promovente señala que con la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinadas a los Municipios del Estado de Morelos y con la creación del Fondo para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos del Estado de Morelos, se lesionan los derechos económicos de la municipalidad que representa, pues, dejando de observar el principio de progresividad, de manera arbitraria se están disminuyendo las aportaciones que conforman la hacienda municipal, afectando el nivel de vida de los habitantes del Municipio; además, *dice*, se viola el principio de progresividad, pues la ley, en su redacción anterior, sí era acorde con los principios que protege el artículo 115 de la Norma Fundamental.

El decreto impugnado incumple con el principio de legalidad, congruencia, exhaustividad y progresividad, contemplados en los artículos 1o. y 16 constitucionales, vulnerando los derechos humanos sociales y el bien común, pues, dice, no se advierte una motivación suficiente para su aprobación y posterior publicación, toda vez que dicha reducción afecta y reduce las condiciones de la hacienda municipal.

Refiere que el acto que se impugna resulta violatorio del principio de "expresión de la soberanía básica o fundamental de los Municipios", pues el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, inobservó el principio de progresividad, toda vez que no mejora las condiciones de la hacienda municipal, sino por el contrario, las afecta y las reduce. Insiste en que la redacción de la ley que regía hasta antes de la entrada en vigor del decreto impugnado, sí respetaba el aludido principio constitucional.

III. En el **tercer concepto de invalidez** sostiene que el decreto impugnado contraviene el artículo 133 constitucional; al respecto, argumenta que deben declararse inconstitucionales los preceptos impugnados porque otorgan al Poder



Ejecutivo del Estado de Morelos, una facultad discrecional para interpretar caprichosamente la normatividad impugnada, siendo que es a esta Suprema Corte a quien corresponde la facultad para interpretar cualquier tipo de ley.

En el mismo orden, sostiene que la Ley de Coordinación Fiscal está por encima de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que esta última no puede contradecir a la primera; en el caso particular, señala que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal establece que la entrega de las participaciones federales no puede ser objeto de deducciones, por lo que si la anterior ley establecía un porcentaje que ascendía al 22%; entonces, el decreto impugnado ya no podría reducirlo, ni mucho menos ser afectado "a fines específicos", como lo es la destinación para el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

De conformidad con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, las participaciones federales que habían sido asignadas durante la vigencia de la anterior ley no pueden retenerse; no obstante, el decreto impugnado sí realiza esa retención, pues disminuyó el porcentaje de las participaciones a un veinte por ciento. Si bien el citado artículo 9o. establece que solamente se podrán afectar las participaciones federales en el caso de que se trate de las correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4.A, fracción de la misma ley; sin embargo, dicha afectación sólo podrá realizarse en garantía, pero no para una administración independiente a través del fideicomiso al que se ha hecho referencia.

Además, aduce que para que dicha afectación pueda llevarse a cabo, se necesita que exista una autorización de las Legislaturas Locales y que las mismas estén inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y de los Municipios, aspectos que no se colmaron con la emisión del decreto impugnado.

Por último, señala que en términos del artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, para que se puedan afectar las aportaciones y participaciones federales, es necesario que exista previamente un convenio entre el Ayuntamiento



con el Gobierno Estatal, lo cual nunca se precisó y acreditó al momento de efectuarse la reforma que originó el decreto impugnado.

IV. En el **cuarto concepto de invalidez** señala que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, al aprobar y promulgar la reforma a las fracciones II, III, IV, V y VII y párrafo final del artículo 6, y la adición al artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, violaron el artículo 115 constitucional, pues, dice, "*... las autoridades responsables solamente quieren hacerse del dinero que originariamente le corresponde a los Municipios y manejarlo a través de un fideicomiso en el que no tienen participación directa ninguno de los Municipios del Estado, lo cual viola la Hacienda Municipal ...*"

El Gobierno del Estado no tiene facultades para retener las participaciones federales en virtud de que éstas se rigen por la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el fondo que pretende crearse a través del artículo 15 Quáter de la ley impugnada, viola el artículo 115 constitucional y el diverso 6 de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone: "Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de los dispuesto en el artículo 9o. de esta ley."

Finalmente, aduce que el Gobierno del Estado de Morelos, a través de la Secretaría de Hacienda, sólo cumple una labor de mediación administrativa con las participaciones consistentes en recibir de la Federación y entregarlo en forma íntegra a los Municipios; sin embargo, en el caso concreto "*... nos hacen un descuento de hasta el 2% para llevar a cabo el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, lo que constituye de facto una retención, y al retener nuestras participaciones federales, nos privan de la base material y económica necesaria para ejercer nuestras obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 constitucional ...*"

4. TERCERO.—Artículos que se estiman violados. Los preceptos que se estiman vulnerados son los artículos 1o., 16 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil diecisiete el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Na-



ción ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 10/2017; asimismo, remitió el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien fue designada como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

6. En proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades demandadas a fin de que formularan su contestación y dio vista a la procuradora general de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera. En el mismo auto, la instructora determinó que la autoridad secretario de Hacienda y Planeación del Estado de Morelos no tenía legitimación pasiva para ser demandado en esta controversia constitucional.

7. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos. El encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos sostiene que el Municipio de Mazatepec carece de legitimación *ad causam* para incoar esta controversia constitucional, toda vez que desde su perspectiva, carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, en virtud de que el gobernador de dicho Estado no ha realizado algún acto que invada su órbita competencial; por la misma razón, considera que se actualiza la falta de *legitimación pasiva* por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

8. En relación con los conceptos de invalidez manifiesta, en *síntesis*, lo siguiente:

"No se viola el derecho a la libre hacienda y administración de los Municipios, contenido en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos no es inconstitucional, tomando en consideración que el Decreto 1370 respeta el 20% de las participaciones federales que le corresponde recibir a los Municipios, en términos de lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria ni a la libre administración, pues la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos.



"El Decreto 1370 no vulnera los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que el porcentaje del que se duele el Municipio actor no trasciende a su libre disposición, ni mucho menos tiene injerencia en la aplicación de los recursos provenientes de participaciones federales destinados a los Municipios.

"El Poder Ejecutivo no pretende determinar el destino o uso que debe dársele a los recursos que le corresponden al Municipio accionante, sino por el contrario, su marco de actuación se circunscribe a aplicar los porcentajes y montos previstos por la normatividad estatal; por tanto, los recursos sobre los cuales debe atenderse el principio de libre hacienda municipal son aquellos que entran y afectan efectivamente su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos.

"De acuerdo con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte, al resolver casos semejantes, las participaciones federales únicamente forman parte de la hacienda municipal, hasta que dichos recursos entran y afectan su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos, y es en ese momento cuando el Municipio debe administrarlos libremente, sin que las autoridades federales o estatales puedan impedir ese libre manejo.

"El gobernador constitucional, a través de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, ha respetado la autonomía hacendaria municipal, por lo que no existe violación al marco constitucional vigente, ya que ha realizado en tiempo y forma la transferencia de los recursos que por concepto de participaciones federales le fue autorizado al Municipio de Mazatepec, de acuerdo con los porcentajes autorizados con fundamento en los artículos 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

"En la parte considerativa del decreto impugnado se expusieron los motivos por los cuáles se justificó la necesidad de crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, haciendo énfasis en la grave situación financiera que enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos, lo que imposibilita que éstos cumplan con acciones de gobierno fundamentales dada la falta de recursos económicos a consecuencia de inadecuadas administracio-



nes, dando como resultado el incumplimiento de resoluciones judiciales que se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso de incumplimiento, consistente en la destitución, de manera individual o colegiada del Ayuntamiento respectivo.

"Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en el decreto que se impugna, implementaron el Fondo de Reserva para distribución entre los Municipios, con el fin de destinar de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados en su etapa procesal de cumplimiento; ello, al tener en cuenta que existe un elevado riesgo de la destitución de alguno de los miembros del Ayuntamiento, como consecuencia de la problemática del pago de obligaciones derivadas del incumplimiento de laudos de los órganos jurisdiccionales; sobre todo, porque éstos cuentan con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, aplicando diversos medios de apremio, incluso la separación del cargo.

"La configuración del fondo en comento se ideó con la finalidad de facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones, cuya aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo resultan ser adicionales.

"No es inconstitucional el decreto impugnado, pues el fondo no se entrega de manera discrecional ni está sujeto a una autoridad intermedia, en razón de que la autoridad encargada de administrarlo forma parte de la administración estatal.

"El citado fondo cubre con los elementos sostenidos por la Suprema Corte para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y la Ley de Coordinación Fiscal; además, el mecanismo de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica.

"Los recursos orientados al Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, son adicionales a las participaciones que legal y consti-



tucionalmente perciben y corresponden a los treinta y tres Municipios del Estado de Morelos, por tanto, se respeta el artículo 115 constitucional, toda vez que seguirán percibiendo el monto total de las aportaciones que les corresponde.

"El porcentaje que el Estado distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales no vulnera el artículo 115 constitucional, pues contrario a lo que manifiesta el Municipio actor, la reducción del porcentaje de las participaciones federales de un veintidós a un veinte por ciento no es inconstitucional, porque dicho porcentaje de ingresos extraordinarios no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

"La determinación de reducir dichos ingresos no infringe precepto constitucional alguno, pues las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración administrativa para distribuir los recursos extraordinarios entre sus Municipios.

"Las controversias constitucionales son improcedentes 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 este sentido, cita el precedente relativo a la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar los artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en cuya resolución, esta Suprema Corte estableció que si bien existe una libre administración de la hacienda municipal, ésta opera de manera exclusiva en relación con los recursos efectivamente percibidos por los Municipios en términos de la normativa correspondiente, y no respecto de aquellos que no le corresponda recibir por virtud de las normas relativas.

"Finalmente, sostiene que la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos respeta el mínimo legalmente protegido del 20%, conforme a lo previsto en el artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los ingresos que se reciben adicionalmente de ese 20%, se trata de ingresos extraordinarios; por tanto, dice, se actualiza una causal de improcedencia, máxime que se trata de una situación que ha quedado superada por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



9. SEXTO.—Contestación del secretario de Gobierno del Estado de Morelos. El secretario de Gobierno de dicha entidad federativa formuló su escrito de contestación de manera idéntica a como lo hizo el encargado del despacho de la Consejería Jurídica.

10. SÉPTIMO.—Contestación del Congreso del Estado de Morelos. El Congreso del Estado, a través de la diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la mesa directiva, contestó, *en síntesis*, lo siguiente:

"La controversia constitucional debe sobreseerse, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio de Mazatepec, Morelos, no cuenta con interés legítimo, pues para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones, por lo que la Legislatura Estatal no vulnera su autonomía municipal.

"El Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con las facultades constitucionales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado.

"En cuanto a los conceptos de invalidez manifestó que éstos son infundados, pues las normas impugnadas no son contrarias al artículo 115, fracción IV, de la Constitución.

"Los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes, sino que el sistema que establece es más complejo, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda pública, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan como participaciones federales y otros ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

"La fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el principio de integridad de los recursos municipales, pues garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los mismos, porque la facultad constitucional exclusiva



de programar y aprobar el presupuesto de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.

"Existe la obligación de la Federación y de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de participaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia de la autoridad estatal de explicar de manera fundada y motivada cómo es que se calcularon los montos respectivos con base en la información pertinente.

"Las participaciones federales tienen su razón de ser en la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo que para evitar una doble tributación, el legislador federal estableció la celebración de convenios; en el caso, el primero de noviembre de 1979, el Gobierno del Estado de Morelos celebró convenio de adhesión con la Federación, en el que se obligó a no crear impuestos locales y federales que contrariaran al orden federal.

"Los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal establecen el destino, plazo y procedimiento para el cálculo y entrega de esas participaciones federales.

"Debido a la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos y la aplicación de diversos medios de apremio de los jueces de amparo para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, es que existe la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales; fue esa la razón por la que se creó el fondo destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como al pago correspondiente a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente.

"Dicho Fondo deberá operar a través de un fideicomiso público cuyo comité estará integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

"El fondo en comento cubre con los elementos sostenidos por el Máximo Tribunal para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga,



toda vez que no son contrarios al artículo 115 constitucional, en virtud de que no afectan los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal, pues no condiciona la disposición de aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios la ejerzan.

"Es constitucional la conformación del fondo, en virtud de que los recursos no se entregarán de manera discrecional, ni están sujetos a autoridad intermedia, pues será a través del mecanismo financiero denominado fideicomiso, el que se encargará de administrarlo por autoridades de la administración pública estatal y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios.

"Concluye que la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no viola el artículo 115 de la Constitución Federal, pues tiene como premisa contar con disposiciones que de manera preventiva atiendan la grave situación financiera que enfrentan actualmente los Municipios derivado del indebido manejo del erario municipal realizado por administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron en cuantiosas resoluciones jurisdiccionales en contra de los Ayuntamientos."

11. OCTAVO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

12. NOVENO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria de la materia), en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción



I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

14. SEGUNDO.—Certeza y precisión de la litis. En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

15. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; específicamente la inconstitucionalidad de las fracciones II, III, IV, V y VII, así como el último párrafo, del artículo 6; y del artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

16. No obstante, de la lectura integral del escrito inicial de demanda se advierte que la causa de pedir del promovente está encaminada a controvertir la fracción I, del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, no así la fracción II que de manera equivocada refiere en su demanda. Esto es así, porque de la lectura del decreto por el que se reformó el precepto impugnado se aprecia que la fracción II no contiene una reducción del porcentaje, pues en ella se prevé **al igual que en su texto anterior**, la entrega del 100% de las participaciones que corresponden al Fondo de Fomento Municipal. Esto es, dicha porción normativa **no fue modificada**.

17. Por el contrario, se advierte que la reducción en el porcentaje de las participaciones del 22% al 20% que constituye el motivo de invalidez que el accionante hace valer en su demanda, se contienen en las demás fracciones, incluyendo la fracción I, relativa al Fondo General de Participaciones.

18. Por tanto, con fundamento en el artículo 39 de la ley reglamentaria de la materia, que faculta a este tribunal a corregir los errores que advierta en la



cita de los preceptos invocados,¹ se estima que en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del artículo 15 Quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

19. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la indebida aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

20. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados relativos a la indebida aplicación del decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

21. Lo mismo debe decirse con relación al refrendo y orden de publicación imputados al secretario de Gobierno del Estado de Morelos, pues si bien este Alto Tribunal ha reconocido la posibilidad de impugnar tales actos de manera autónoma,² lo cierto es que en el caso concreto, de la lectura integral de la de-

¹ "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

² Novena Época. con número de registro digital: 180374. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, octubre de 2004, materia constitucional, tesis P.J. 104/2004, página 1817.



manda es posible advertir que lo efectivamente planteado en el presente asunto se centra en el conflicto competencial existente entre el Municipio accionante y los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos, **como consecuencia de la expedición del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, respecto de las normas específicas ya precisadas**, sin que se advierta algún motivo de invalidez específico y autónomo con relación al acto de refrendo o publicación, motivo por el cual el estudio de la presente controversia se centrará únicamente sobre las referidas normas a fin de determinar si su

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SECRETARIO GENERAL DE GOBIERNO DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ TIENE LEGITIMACIÓN PASIVA PARA COMPARECER EN AQUÉLLA, TANTO RESPECTO DEL REFRENDO, COMO DE LA PUBLICACIÓN DE LOS DECRETOS DEL GOBERNADOR.—Conforme a los artículos 3o., fracción I, inciso a), 8o., 12, 16, 18, 31, fracción I y 32, fracción XXXVI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de San Luis Potosí, para el despacho de los asuntos que competen al Poder Ejecutivo, el Gobernador del Estado se auxiliará de las dependencias y entidades de la administración pública centralizada, de la cual forma parte la Secretaría General de Gobierno, cuyo titular, entre otras atribuciones, tiene la de refrendar las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones que el gobernador expida o promulgue, para que sean obligatorios, así como la de administrar y publicar el Periódico Oficial del Estado. En esa virtud, el secretario general de Gobierno del Estado de San Luis Potosí tiene legitimación pasiva para comparecer en controversia constitucional conforme a los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues está obligado legalmente a satisfacer, autónomamente, las exigencias que se le demandan respecto del refrendo de los decretos del gobernador del Estado y su publicación."

Novena Época, con número de registro digital: 188738. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, septiembre de 2001, materia constitucional, tesis P./J. 109/2001, página 1104.

"SECRETARIOS DE ESTADO. TIENEN LEGITIMACIÓN PASIVA EN LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL CUANDO HAYAN INTERVENIDO EN EL REFRENDO DEL DECRETO IMPUGNADO.—Este Alto Tribunal ha sustentado el criterio de que los 'órganos de gobierno derivados', es decir, aquellos que no tienen delimitada su esfera de competencia en la Constitución Federal, sino en una ley, no pueden tener legitimación activa en las controversias constitucionales ya que no se ubican dentro del supuesto de la tutela jurídica del medio de control constitucional, pero que en cuanto a la legitimación pasiva, no se requiere, necesariamente, ser un órgano originario del Estado, por lo que, en cada caso particular debe analizarse la legitimación atendiendo al principio de supremacía constitucional, a la finalidad perseguida con este instrumento procesal y al espectro de su tutela jurídica. Por tanto, si conforme a los artículos 92 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 13 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el refrendo de los decretos y reglamentos del jefe del Ejecutivo, a cargo de los secretarios de Estado reviste autonomía, por constituir un medio de control del ejercicio del Poder Ejecutivo Federal, es de concluirse que los referidos funcionarios cuentan con legitimación pasiva en la controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 10, fracción II y 11, segundo párrafo, de la ley reglamentaria de la materia."



ámbito regulativo efectivamente conlleva la transgresión competencial alegada por el Municipio actor.

22. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,³ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

23. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,⁴ prevé que cuando en una controversia constitucional se im-

³ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, con número de registro digital: 166990.

⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. ..."



pugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

24. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de enero de dos mil diecisiete al lunes trece de febrero del mismo año**;⁵ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **dieciocho de enero de dos mil diecisiete**,⁶ es evidente que su presentación fue oportuna.

25. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un supuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

26. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,⁷ los Municipios tienen legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Mazatepec, Morelos, comparece María del Carmen Villegas Toledo, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita

⁵ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

⁶ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja cincuenta y cinco del expediente.

⁷ "**Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales. ..."



con la constancia de mayoría de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁸

27. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos⁹ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ procede reconocer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Mazatepec, para promover la presente controversia constitucional.

⁸ Véase la foja 57 del expediente.

⁹ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."

¹⁰ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



28. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

29. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece el encargado del despacho de la Consejería Jurídica y su director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, personalidad que acreditan con la copia certificada constante a foja 189 del presente expediente, en el que consta el cargo con el que ambos funcionarios comparecen al presente procedimiento.

30. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹¹ y 16, fracción I y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,¹² que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica y al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

¹² "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional. ..."

"Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

"Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional."



31. Por tanto, debe reconocerse a los promoventes legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

32. En representación del Poder Legislativo comparece la diputada Beatriz Vícera Alatriste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.¹³

33. Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.¹⁴

34. En consecuencia debe reconocérsele legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento.

35. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

36. En sus informes, el Poder Ejecutivo y el secretario de Gobierno, ambos del Estado de Morelos, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Mazatepec carece de legitimación activa

¹³ De fojas 495 a 544 del expediente.

¹⁴ "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado. ..."



para promoverla y, a su vez, ellas carecen de legitimación pasiva para ser demandadas; lo anterior, porque *–sostienen–* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

37. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

38. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁵

39. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

40. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia es la que se actualiza, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucio-

¹⁵ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, con número de registro digital: 193266.



nales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".¹⁶

41. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.¹⁷

42. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

43. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁸ respecto de los numerales 6, último párrafo y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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. ..."

¹⁷ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

¹⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

" ...

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



la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de las normas como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

44. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI del artículo 6 y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

45. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos		
Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;



<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>	<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>
<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>	<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>
<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>	<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>
<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>	<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. <u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p>	<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.</p>
<p>Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p>	<p>Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p>	<p><u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u> Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p>
<p>El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de di-</p>	<p>El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de di-</p>	<p>El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de di-</p>



vidir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."

vidir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

vidir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

Párrafo derogado mediante reforma de publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.

(Lo resaltado es propio)



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;

II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total; y,

V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrará en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Artículo 15 Quáter.

(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)



Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional; y,

V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

46. Del cuadro comparativo es posible desprender que existe un cambio normativo sustantivo en los artículos 6, último párrafo y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues ambas porciones normativas **fueron derogadas**.



47. En efecto, el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

48. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos a partir de los cuales se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

49. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:¹⁹ "ACCIÓN

¹⁹ Décima Época. con número de registro digital: 2012802. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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



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

50. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y por tanto la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

51. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.²⁰

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."

²⁰ "CUARTA. Los Comités Técnicos de los Fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios. "Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.



52. En consecuencia, lo procedente es sobreseer la presente controversia constitucional por cuanto hace a los artículos 6, último párrafo y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, al haber ce-

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenir las, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable; y,

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.



sado sus efectos, de conformidad con los artículos 19, fracción V y 20, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia.

53. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

54. SEXTO.—Estudio de fondo. Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Mazatepec, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no existe falta de motivación en la emisión del decreto impugnado, ni se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

I. Fundamentación y motivación del decreto impugnado.

55. El Municipio actor aduce una falta de motivación en la aprobación del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se adicionaron y modificaron, entre otros, diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

56. El concepto de invalidez es **infundado**. Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de *manera reiterada* el criterio relativo a que cualquier autoridad está obligada a cumplir con los requisitos de fundamentación y motivación previstos en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General, pero tratándose de los actos legislativos, aquéllos se satisfacen si las autoridades encargadas de su formación actúan dentro de los límites de las facultades que la Ley Fundamental les confiere (fundamentación), y que las leyes que expidan se refieran a relaciones sociales que requieran de ser jurídicamente regu-

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



ladas (motivación), sin que implique, en modo alguno, que todas y cada una de las normas que integren un cierto ordenamiento deban ser necesariamente materia de motivación.²¹

57. En el caso, se satisfacen los requisitos de fundamentación y motivación necesarios para la creación de la norma impugnada, ya que el Congreso del Estado de Morelos tiene facultades para expedir el Decreto 1370, en términos de lo dispuesto por el inciso b) de la fracción IV del artículo 115 de la Norma Fundamental,²² en relación con los diversos 40, fracciones II y XV,²³ y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.²⁴

58. En este sentido, se justifica la expedición del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de

²¹ Véase las siguientes tesis: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. FORMA DE ENTENDER ESTA GARANTÍA, CON RESPECTO A LAS LEYES.". (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo 193-198 Primera Parte, página 100, con número de registro digital: 232220); "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186 Primera Parte, página 239, con número de registro digital: 232351); y "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA.". (Séptima Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 157-162 Primera Parte, página 150, con número de registro digital: 232460).

²² Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

"Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes: ...

"IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso: ... b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados. ..."

²³ Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos.

"Artículo 40. Son facultades del Congreso: ... II. Expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración interior del Estado. (Reformada, P.O. 1 de septiembre de 2000)

"XV. Expedir las leyes en materia municipal de conformidad a las bases establecidas en los artículos 115 y 116 de la Constitución General de la República. ..."

²⁴ "Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso: ... III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado. ..."



diciembre de dos mil dieciséis, dado que en términos de lo que establece la Constitución Federal, las participaciones federales serán cubiertas a los Municipios por la Federación de conformidad con las bases, montos y plazos que anualmente determinen las Legislaturas Locales; por tanto, es evidente que las bases que se fijan en el artículo 6 de la Ley de Coordinación del Estado de Morelos, debían ser establecidas por dicha Legislatura.

59. En suma, de la exposición de motivos del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis,²⁵ relativa a la reforma impugnada, se advierte lo siguiente:

"...

"La iniciativa que se dictamina también se ocupa de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y sobre esta materia alude el titular del Ejecutivo Estatal que las propuestas de reforma y adición contenidas en la iniciativa, parten del hecho notorio y ampliamente conocido, de la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los erarios municipales en el Estado; circunstancia que repercute, en muchos casos, en la imposibilidad manifiesta por parte de las administraciones públicas municipales de llevar a cabo de manera adecuada y oportuna las acciones de gobierno e, incluso, la prestación de los servicios públicos en beneficio de la ciudadanía, en la medida de lo deseable.

"Precisa el iniciador que la aludida situación financiera es resultado de la de diversas variables económicas globales que afectan al país y, en consecuencia, a sus entes públicos, así como de los manejos indebidos que del erario municipal realizaron servidores públicos de administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron, entre otras problemáticas, en múltiples y cuantiosas resoluciones jurisdiccionales que al día de hoy se encuentran en etapa de ejecución en contra de los Ayuntamientos del Estado.

"Agrega también que para los tres Poderes del Gobierno del Estado resultan por demás preocupantes las condiciones jurídicas que prevalecen en los

²⁵ Ver páginas 19 a 21 del decreto relativo.



Municipios de la entidad, que derivan especialmente de las consecuencias de los pasivos laborales correspondientes a periodos gubernativos anteriores al actual. Muchas de las resoluciones se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso de incumplimiento, consistente en la destitución, tanto de manera individual, aplicada a los presidentes municipales, como de manera colegiada, a los integrantes del Ayuntamiento respectivo.

"Lo anterior, considerando que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 124, fracción II, de la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, las infracciones a la misma que no tengan establecida otra sanción y la desobediencia a las resoluciones del Tribunal Estatal de Conciliación y Arbitraje se castigarán con la destitución del infractor sin responsabilidad para el Gobierno del Estado o de los Municipios. Señala también que no puede pasar inadvertido por ser de explorado derecho que, en términos de los artículos 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 198 de la ley de la materia, si una autoridad obligada al cumplimiento de una sentencia de amparo, no la cumple sin justificación alguna, el Alto Tribunal, funcionando en Pleno, separará del cargo a la autoridad responsable o vinculada y la consignará ante el Juez de Distrito y, en su caso, a su superior jerárquico, de acuerdo con lo establecido en el artículo 10, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"El titular del Ejecutivo Estatal abunda a detalle sobre la situación la determinación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación del pasado mes de septiembre de 2015, en el sentido de separar del cargo al presidente municipal y la tesorera del Ayuntamiento de Emiliano Zapata, por haber descatado diversas sentencias de distintos Jueces de amparo, relacionados con el cobro de derechos municipales y puntualiza el iniciador sobre las facultades de los órganos jurisdiccionales, para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, a través de la aplicación de diversos medios de apremio que la ley prevea, incluso la separación del cargo de las autoridades responsables o vinculadas a acatar sus determinaciones.

"Puntualiza el iniciador sobre la gravedad de la situación, aduciendo que no sólo afectaría de manera severa e irremediable el derecho de los ciudadanos de ejercer el cargo de elección popular para el que fueron electos –derecho de



ser votado—, sino que también, afectaría gravemente la gobernanza que permita el desarrollo integral —económico, social e institucional duradero— y que a su vez logre el armónico equilibrio entre la autoridad, la población y la actividad económica y destaca la información que se conoce a través de las autoridades jurisdiccionales del trabajo, con respecto a la existencia de un potencial pasivo laboral a cargo de las actuales administraciones municipales de aproximadamente 543 millones de pesos; cantidad global respecto de la cual deben hacerse las siguientes precisiones:

"a) Resulta prioritario el pago de aquellos laudos cuya ejecución emana o se vincula con diversos juicios de amparo, los cuales ascienden a una cantidad aproximada de más de 63 millones de pesos;

"b) La cantidad citada de 63 millones de pesos, forma parte de la suma total de laudos que se encuentran en etapa de ejecución y que por tanto no existe posibilidad ya de modificar el sentido de los laudos dictados, mismos que ascienden a un monto global aproximado de 251 millones de pesos, y

"c) Por último, existen otros procedimientos que representan una potencial deuda para las administraciones municipales y que eventualmente se traducirían en una cantidad de más de 292 millones de pesos.

"En este sentido reflexiona el titular del Ejecutivo sobre la problemática planteada y el grave conflicto para los Ayuntamientos que cuentan con pasivos laborales, y que por las condiciones actuales de las arcas municipales resulta de imposible cumplimiento el pago de dichas obligaciones y refiere la preocupación tanto el Poder Legislativo como el Poder Ejecutivo, por encontrar alternativas de solución a esta problemática que permitan a los Municipios alcanzar el saneamiento de los compromisos presupuestales, evitando que las autoridades municipales del Estado continúen en un ambiente de desazón que les impida dedicarse a su función pública por completo y verse abandonadas a encontrar soluciones a los adeudos que indebidamente enfrentan, debiendo, en múltiples ocasiones, afectar otros programas o acciones de interés general, para satisfacer las obligaciones dictadas por las autoridades laborales.

"Es así que de acuerdo a lo señalado por el titular del Ejecutivo en la iniciativa que plantea, ante la urgencia que existe de sanear las finanzas públicas



municipales, propone la constitución de un fondo de reserva para distribución entre los Municipios, destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como a otros pagos correspondientes a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente, precisa el iniciador que el referido fondo deberá operar a través de un fideicomiso público, cuyo comité técnico esté integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

"Agrega también el iniciador que la configuración del fondo referido con antelación, se ha ideado para facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones conforme al mandato legal, cuya disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo que nos ocupa, en realidad, resultan ser recursos adicionales.

"Con motivo de lo anterior, alude el iniciador a las condiciones que sostiene el Poder Judicial de la Federación para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga al propuesto, en los que también se ha generado una distribución de recursos entre los Municipios, emanados de participaciones federales, manifestando al respecto:

"a) La simple disminución en el monto que se distribuye al Municipio por concepto de participaciones, no resulta contrario al artículo 115 constitucional.

"b) Tal disminución no afecta el principio de libre administración hacendaria en la medida en que no condiciona la disposición o aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios los ejerzan.

"c) No se afecta la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Municipios continúan recibiendo sus participaciones conforme a montos constitucional y legalmente válidos, cuya disposición y aplicación no se condiciona, y los recursos de dicho fondo constituyen recursos adicionales.

"d) El fondo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignen a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.



"e) La constitucionalidad se sostiene porque los recursos de dicho fondo no se entregan de manera discrecional ni están sujetos a una autoridad intermedia, cuando la autoridad encargada de administrarlo, forme parte de la administración pública, de manera que no se interrumpa la comunicación entre el Municipio y el Poder Ejecutivo Estatal.

"Con motivo de lo anterior, precisa el iniciador que el fondo planteado en la iniciativa, cubre los elementos sostenidos por el Poder Judicial de la Federación para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga al propuesto, toda vez que la asignación de los recursos entre los Municipios se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6 de la propia Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, cuya reforma se contiene en la iniciativa que se analiza y cuya aplicación transparenta la asignación que haya de efectuarse, también precisa que no existirá autoridad intermedia entre el Estado y los Municipios porque el fideicomiso que se propone y que se encargará de administrarlo, será público y además estará conformado por autoridades de la propia administración pública estatal y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios, de manera que no se interfiere en ningún caso en la comunicación ni en la coordinación de acciones entre ambos niveles de gobierno, siendo el caso además que el mecanismo financiero de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica, ya que no sólo se genera la entrega directa y proporcional de los recursos adicionales a los Municipios de la entidad, sino que se garantiza que ello ocurra dada la rigidez que ofrece un fideicomiso y, con él, la intervención de una institución fiduciaria.

"Adicionalmente, resalta el titular del Ejecutivo que con la constitución del fondo propuesto se generan obligaciones o responsabilidades de carácter laboral, a cargo del Poder Ejecutivo Estatal, el Congreso del Estado o el organismo público descentralizado denominado Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal, quienes únicamente están generando, desde sus respectivos ámbitos de competencia, las acciones constitucionales y legales que permitan a los Municipios, hacer frente a su responsabilidad y compromiso de acatar aquellos laudos en los que hayan sido condenados en su calidad de patronos, por lo que se debe excluir evidentemente cualquier subrogación al respecto, ni podrá



permitirse ni hacerse válido, bajo ningún esquema, el absurdo de que pudiera llamarse a juicio al fondo o fideicomiso que se creen por virtud de esta iniciativa, como si se tratara de una parte codemandada dentro de los conflictos de trabajo que se ventilen ante las autoridades competentes, pues como ya se señaló, seguirán siendo los Municipios los responsables de sus relaciones laborales y sus consecuencias, mientras que dicho fondo sólo les permitirá contar con los recursos necesarios para aligerar la carga económica que ello les procura. ..."

60. Por tanto, no asiste razón al Municipio accionante cuando sostiene que en la exposición de motivos de la ley en cuestión no se plasmaron los motivos por los cuales se realizó, en el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, la disminución del 2% de las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, así como para la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, pues la propuesta de la constitución de dicho fondo se hizo con el fin de destinarlos de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como a otros pagos correspondientes a diversas áreas prioritarias.

61. Lo anterior, independientemente de que para que se considere que una norma se encuentra debidamente motivada no es un requisito indispensable el que todas y cada una de las disposiciones que integran los ordenamientos deban ser necesariamente materia de una motivación específica. Por estas razones, no existe ausencia de fundamentación y motivación en la aprobación del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

II. Violación al principio de libre administración de la hacienda municipal.

62. Por la forma en cómo están planteados los demás conceptos de invalidez,²⁶ será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, *aquí impug-*

²⁶ En este apartado se analizarán de manera conjunta todos aquellos conceptos de invalidez que están relacionados con la violación al artículo 115 constitucional, los cuales el Municipio recurrente desarrolla a lo largo de todo su escrito de demanda.



nado; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

Texto vigente (impugnado) Lo destacado en negritas corresponde a las porciones legales impugnadas.	Texto anterior
<p>"De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribui-</p>	<p>"De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribui-</p>



rá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

rá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."



63. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos pone en evidencia que la reforma consistió *fundamentalmente* en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

64. Así, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total del fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

65. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

66. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.²⁷

²⁷ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis



67. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

68. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.²⁸ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.²⁹

45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²⁸ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, con número de registro digital: 163468.

²⁹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HA-



d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.³⁰

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.³¹

CIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente, con números de registro digital: 192331 y 192330.

³⁰ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, con número de registro digital: 192327.

³¹ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2006, página 814, con número de registro digital: 179065»



g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,³² que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.³³

69. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

³² Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

³³ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



70. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.³⁴

71. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

72. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

73. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

74. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

³⁴ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, con número de registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado. ..."

75. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.



"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general. ...

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

76. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del fondo general de participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.

77. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos,



en sus fracciones impugnadas, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

78. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,³⁵ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

79. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

80. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,³⁶ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

³⁵ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

³⁶ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



81. En otro orden de ideas, no asiste la razón al promovente en cuanto sostiene que las normas cuya invalidez se reclama, no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios.

82. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,³⁷ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

83. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

84. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

85. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participacio-

³⁷ Véase la jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1025, con número de registro digital: 178399»



nes federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

86. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundada**.

87. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.³⁸ expresó que de la interpre-

³⁸ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, con número de registro digital: 181288, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución; sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda



tación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

88. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115, la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

89. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



90. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

91. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

92. Por otra parte, deben desestimarse todas aquellas argumentaciones donde de *manera genérica* el Municipio accionante manifiesta que la disminución de un 22% a un 20%, en el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, viola el principio de progresividad.

93. Esto porque el principio de progresividad no constituye una garantía institucional que tenga por objeto salvaguardar las esferas competenciales de los distintos órdenes de gobierno, sino que constituye uno de los principios fundamentales que rige **en materia de derechos humanos** de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución General.³⁹

³⁹ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir,



94. En efecto, este Alto Tribunal ha establecido por jurisprudencia que el principio de progresividad de los derechos humanos **exige a todas las autoridades del Estado Mexicano**, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía **de los derechos humanos** y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de protección de los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.⁴⁰

investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

⁴⁰ Décima Época, con número de registro digital: 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), página 980 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."

Décima Época, con número de registro digital: 2015305. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), página 189 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sen-



95. De esta configuración es posible desprender que dicho principio opera en favor de las personas, pues su objeto es precisamente la tutela de derechos humanos, y a cargo del Estado Mexicano. En consecuencia y como se adelantó, **el principio de progresividad no opera como una prerrogativa o como una garantía propia de los órganos gubernamentales en defensa de sus derechos institucionales (como es el caso de la autonomía sobre su hacienda pública), sino como un mandato a su cargo del cual se desdoblan una serie de obligaciones positivas y negativas en beneficio de las personas, quienes son las que pueden exigir su cumplimiento.**

96. Visto así, no resulta posible que un orden de gobierno como lo es el Municipio, parte integrante del Estado Mexicano, haga valer una violación al principio de progresividad en los términos planteados, pues como ha quedado expuesto, este principio no constituye una prerrogativa del promovente, sino un elemento de tutela que despliega su ámbito de protección en favor de las personas como titulares de derechos humanos y a cargo de las autoridades del Estado, como lo es el propio Municipio.

97. En ese sentido, es claro que el promovente pretende hacer valer **la vulneración a su hacienda municipal**, la cual innegablemente se encuentra protegida por una serie de garantías institucionales que buscan salvaguardar su autonomía como orden de gobierno; sin embargo, lo relevante para este asunto es advertir que el principio de progresividad no constituye una de estas garantías, por lo que la defensa de su ámbito competencial no puede recaer simple y llanamente en este principio, de ahí lo **infundado** del argumento del promovente.

tido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)."



98. Por otra parte, es infundado el concepto de invalidez en el que se aduce que la disminución de las participaciones de un 22% a un 20% es inconstitucional porque considera ingresos extraordinarios. Se afirma lo anterior, porque la reducción de ingresos extraordinarios no está prevista en la Ley de Coordinación Fiscal; por tal motivo, es incuestionable que en ese rubro las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración legislativa para distribuir tales recursos extraordinarios entre sus Municipios; de ahí que la determinación de reducir dichos ingresos no infringe precepto constitucional alguno.

99. Finalmente, no resultan atendibles aquellos argumentos en los que se hace referencia a la indebida aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, pues, como quedó establecido en el considerando segundo de esta sentencia, no se tuvo como acto impugnado a la aplicación o ejecución del aludido decreto.

100. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos**, las cuales fueron modificadas a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

101. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado



mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, al a certeza y precisión de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte I, denominada "Fundamentación y motivación del decreto impugnado", consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte II, denominada "Violación al principio de libre administración de la hacienda municipal", consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DE MANIFESTACIONES GENERALES E IMPRECISAS DE ACTOS IMPUGNADOS EN LA DEMANDA (EJECUCIÓN DEL DECRETO 1370, EMITIDO POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO DE MORELOS).

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICI-



PIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DEL VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 29/2017. MUNICIPIO DE CUERNAVACA, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el veintisiete de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Denisse Arizmendi Villegas, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Actos impugnados:

- Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6o., y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento;

- La aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de



diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6o., y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y la retención del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Como se desprende de la constancia de mayoría de fecha veintiuno de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana, la promovente fue electa como síndica municipal de Cuernavaca, Morelos, por el periodo 2016-2018.

b) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis, se llevó a cabo la primera sesión de Cabildo, donde asumió la posesión del cargo de síndica municipal.

c) Por Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento tuvo conocimiento de la reforma a las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6o., y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que ordena la disminución de los porcentajes federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y autoriza al Ejecutivo para retener el 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, cuyo manejo estará a cargo de un fideicomiso representado y presidido por el gobernador de la entidad morelense.



d) Con fecha primero de enero entró en vigor la reforma señalada en el inciso anterior.

e) Por escrito recibido en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete, la síndica municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, se desistió de la presente controversia constitucional, y el veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete, la Ministra instructora acordó que no ha lugar a proveer de conformidad con lo solicitado, puesto que el desistimiento opera sólo cuando se impugnan actos, más no tratándose de normas generales, como sucede en el caso.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Expresa que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal;

b) Señala que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios;

c) Refiere que no existe en la legislación precepto alguno que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor;

d) Asimismo, expresa que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos, pueda ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada;



e) Manifiesta que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos;

f) Expone que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115, párrafo primero, fracciones II y IV.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **29/2017** y, por conexidad con la diversa **8/2017**, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló esencialmente lo siguiente:

a) Que el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;



b) Que es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del Periódico Oficial, "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional;

c) Que el Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local del Estado Morelos;

d) Que el precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) Que el 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales, se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) Que en la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

g) Que el 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al Fondo en cita son recursos adicionales, por lo que el mismo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios, con base en una fórmula establecida en la misma ley.

8. OCTAVO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:



a) Que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes;

b) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento de las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable;

e) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;

f) Manifiesta que por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

9. NOVENO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

10. DÉCIMO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34, del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.



11. UNDÉCIMO.—**Desistimiento.** Por escrito presentado el veintiocho de septiembre de dos mil diecisiete,¹ Denisse Arizmendi Villegas, en su carácter de síndica propietario municipal del Ayuntamiento de Cuernavaca, Morelos, solicitó se tuviera por desistido al Municipio actor de la presente controversia.

12. Por acuerdo de veintinueve de septiembre de dos mil diecisiete,² respectivamente, la Ministra instructora no acordó de conformidad la solicitud de desistimiento, pues en términos del artículo 2o., fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desistimiento era improcedente al haberse impugnado en la controversia una norma general.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Cuernavaca, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

14. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

15. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se des-

¹ Folios 842 a 853 de la controversia constitucional 29/2017.

² Ibídem. Folio 854.



prende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo del artículo 6o.; y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

16. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del diverso 15 Quáter, ambos de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

17. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la indebida aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

18. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida aplicación del decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

19. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,³ de rubro y texto siguientes:

³ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

20. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

21. El Municipio de Cuernavaca, Morelos impugna, en la especie, una norma general consistente en el decreto que reforma las fracciones I, III, IV, V, VII y párrafo final del artículo 6o., y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"**Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será:

" ...



"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

22. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su primera publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

23. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto Mil Trescientos Setenta al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.⁴

24. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés al primero de enero por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce del mes de febrero; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo, y punto primero, inciso c), del Acuerdo General Número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

25. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **veintisiete de enero de dos mil diecisiete**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

⁴ Foja 04, ibidem.



26. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

27. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"**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."

28. De las disposiciones legales transcritas se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

29. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio de Cuernavaca, Morelos, Denisse Arizmendi Villegas, en su carácter de síndica de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de veintiuno de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁵

30. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

"**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procura-

⁵ A foja 30 de la controversia constitucional 29/2017.



ción y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aun revocarlos."

31. Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

32. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

33. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el gobernador del Estado de Morelos, así como el Congreso de dicha entidad federativa.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

34. En ese tenor, el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, establece:

"**Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:



"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

35. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

36. En ese contexto, el gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y Oscar Pérez Rodríguez, quien se ostentó como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acreditan, el primero, con copia certificada del nombramiento de fecha veintiocho de agosto de dos mil quince, suscrito por el gobernador constitucional del Estado, y el segundo, con diversas documentales que obran en el expediente, así como su nombramiento de director general.⁶

37. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, establece:

"Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador Constitucional del Estado."

38. Por su parte, el artículo 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

⁶ Foja 319, de la controversia constitucional 29/2017.



"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

39. Los artículos 4, fracción V, 11, fracción XXXV, y 16, fracciones I y VII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

"Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

"I. La Oficina del consejero;

"II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

"III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

"IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

"VI. La Dirección General de Legislación;

"VII. La Secretaría Técnica; y,

"VIII. La UEFA."

"Artículo 11. Al frente de cada unidad administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

"...

"XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el consejero, en todos los juicios o negocios en que éste in-



tervenga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial."

"Artículo 16. La persona titular de la **Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo** cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;

"...

"VII. Fungir como delegado en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del gobernador, las personas titulares de las secretarías, dependencias, entidades y unidades administrativas de la administración pública estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales."

40. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del gobernador del Estado de Morelos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado, particularmente en los juicios relativos a las acciones y controversias donde éste sea parte, se deposita en el consejero jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del titular del Poder Ejecutivo.

41. Por tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico, y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.



b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

42. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alatraste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.⁷

43. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado."

44. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

45. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

46. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

⁷ Fojas 463 a 512 del expediente en que se actúa.



47. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Cuernavaca carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, el carece de legitimación pasiva para ser demandado; lo anterior, porque –*sostiene*– con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

48. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

49. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁸

50. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

51. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia,

⁸ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.



debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".⁹

52. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnó el Decreto 264, por el que se "Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; así como el Decreto 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.¹⁰

53. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

54. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia, respecto de los artículos 6o., último párrafo, y 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la

⁹ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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."

¹⁰ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.



presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de las normas como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichos artículos.

55. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos **el trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI y se derogó el último párrafo del artículo 6o., así como el numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

56. Para mayor claridad al respecto, se establece el siguiente cuadro en el cual se reflejan los últimos cambios legislativos de los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos		
Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;



<p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p> <p>"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. <u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p> <p>"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente</p>	<p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. <u>"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u> Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente</p>
--	--	---



<p>recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>	<p>recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>	<p>recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p>
<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>"Párrafo derogado mediante reforma de publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho."</u> (Lo resaltado es propio)</p>

57. Por su parte, el artículo 15 Quáter, de la ley impugnada establecía lo siguiente:



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;

"II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

"III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

"IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y

"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

"El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrará en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"Artículo 15 Quáter.

(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)



"I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional; y,

"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

"Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio Comité, los que únicamente participarán con voz."

58. Como se puede apreciar, mediante decreto 3250 del trece de julio de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se derogó el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. En dicho párrafo se establecía la previsión de que con los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los



conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del propio precepto normativo, **el dos por ciento se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.**

59. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

60. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa;** lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:¹¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS

¹¹ Décima Época. Registro digital: 2012802. Pleno. Tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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



REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

61. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y por tanto la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

62. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios, del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹²

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."

¹² "CUARTA. Los Comités Técnicos de los Fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios. "Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido



63. Al no advertirse la existencia de alguna otra causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento de oficio, se procede al análisis de los conceptos de invalidez aducidos por el Municipio actor.

64. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Cuernavaca, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

65. Por la forma en cómo está planteado el concepto de invalidez del Municipio accionante, será necesario citar el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, aquí impugnado; así como el texto anterior del mismo precepto legal, pues el examen comparativo de los mismos permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Artículo 6o. Texto anterior	Artículo 6o. Texto vigente (impugnado)
<p>De las participaciones</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>De las participaciones</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el **22%** del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **22%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."



66. El texto del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos revela que la reforma consistió fundamentalmente en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) Impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

67. Así, en términos del artículo 6o. de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

68. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V, VII y el último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

69. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte,



en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.¹³

70. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

71. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.¹⁴ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

72. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

73. Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

¹³ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

¹⁴ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



74. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.¹⁵

75. Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

76. Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.¹⁶

77. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.¹⁷

¹⁵ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

¹⁶ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

¹⁷ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO



78. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,¹⁸ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

79. El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.¹⁹

80. De lo expuesto, se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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

DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

¹⁸ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

¹⁹ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



cambio de valor de los inmuebles; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

81. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende una serie de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental, lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁰

82. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

83. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

84. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legis-

²⁰ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



laturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

85. Esta facultad que se otorga a los órganos legislativos locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos cuyo artículo 115, fracción III (que no es materia de impugnación), dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

86. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o., de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."



"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."



87. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.

88. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, viola el principio de libre hacienda municipal, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

89. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,²¹ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condiciona el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

90. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio actor cuando aduce una violación al

²¹ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal



principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

91. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,²² en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

92. Por otra parte, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

93. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por la Legislatura del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,²³ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

94. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

95. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado;

²² Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

²³ Véase la jurisprudencia (constitucional y administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que ésta es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

96. No obstante lo anterior, el Municipio actor hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por la Legislatura Local y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

97. En otro orden de ideas, el recurrente expone que no existe en la legislación precepto que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor.

98. Además, expresa que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

99. Tales planteamientos, no serán objeto de análisis porque, como se dijo en las causas de improcedencia, para dar una respuesta a esta cuestión, ne-



cesariamente se debe de hacer referencia a la constitución del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, cuyo fundamento se encontraba en el último párrafo del artículo 6o., así como lo dispuesto en el numeral 15 Quarter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos; porciones normativas que fueron derogadas mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

100. Finalmente, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundado**.

101. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.";²⁴ expresó que de la inter-

²⁴ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán



prestación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

102. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que, por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

103. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

104. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos muni-

de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



cipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

105. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden a los Estados, siempre y cuando se les entregue a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

106. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6o., en sus fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cual fue modificado a través del Decreto Mil Trescientos Setenta publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6o., párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado



mediante Decreto Número Mil Trecientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando sexto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto los artículos 6o., párrafo último, y 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación del principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 12/2005, P./J. 40/2005 y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814 y mayo de 2005, página 1023, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA, A TRAVÉS DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA, TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, INCISO I), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN PASIVA DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA INTERVENIR EN ELLA.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. REQUISITOS PARA ACREDITAR SU IMPROCEDENCIA POR LITISPENDENCIA.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO DEROGADA (ARTÍCULOS 12, 21, 22, 24, 31, 62, FRACCIONES XII Y XXII, 68, FRACCIÓN VIII, 70, 74, 75, 77 Y 78 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, ESTADO DE COLIMA).

V. SERVICIOS DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE. AQUÉL ESTÁ DIRIGIDO A LOS USUARIOS EN GENERAL, ES DE GESTIÓN PÚBLICA Y CONSTANTE; ENTANTO QUE EL DE TRANSPORTE ESTÁ DIRIGIDO A USUARIOS EN PARTICULAR, ES DE GESTIÓN PÚBLICA Y PRIVADA Y COTIDIANA.

VI. TRÁNSITO. SU REGULACIÓN IMPLICA EL REGISTRO Y CONTROL DE VEHÍCULOS, LA AUTORIZACIÓN Y REQUISITOS PARA SU CIRCULACIÓN, LA EMISIÓN DE PLACAS Y LICENCIAS, DE LAS REGLAS QUE DEBEN OBSERVAR CONDUCTORES Y PASAJEROS, DE CIRCULACIÓN, DE ESTACIONAMIENTO Y DE SEGURIDAD, ASÍ COMO DE LAS CONDUCTAS QUE SE CONSIDERARÁN INFRACCIONES Y LAS SANCIONES CORRESPONDIENTES.

VII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO PARA DARLE UNIFORMIDAD EN TODO EL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO.



VIII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS ESTÁ SUPEDITADA A LO DISPUESTO EN LAS LEYES EXPEDIDAS POR LAS LEGISLATURAS LOCALES.

IX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE COLIMA. EL REGLAMENTO MUNICIPAL QUE ESTABLECE UNA INFRACCIÓN PARA EL CONDUCTOR QUE NO RESPETE EL SEMÁFORO PEATONAL Y LA CONSECUENCIA DE SER CANALIZADO A LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE ESA ENTIDAD PARA EL PROCEDIMIENTO DE CANCELACIÓN DE LICENCIA EN CASO DE REINCIDENCIA NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 17 DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO, ESTADO DE COLIMA).

X. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. LAS FACULTADES DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA ESTÁN ACOTADAS A QUE SE AFECTE SU ÁMBITO TERRITORIAL.

XI. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE COLIMA. LA PARTICIPACIÓN QUE CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS EN LA APLICACIÓN DE LOS PROGRAMAS RESPECTIVOS NO IMPLICA QUE PUEDAN PRESTARLO DE FORMA DIRECTA.

XII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE. NO ES DABLE PRESUMIR LA COMPETENCIA DE LOS MUNICIPIOS EN LA MATERIA.

XIII. SERVICIO PÚBLICO DE TRANSPORTE EN EL ESTADO DE COLIMA. LA PREVISIÓN EN UN REGLAMENTO MUNICIPAL QUE ESTABLECE QUE LA DIRECCIÓN DE TRÁNSITO ASEGURARÁ VEHÍCULOS EN AUXILIO DE LA SECRETARÍA DE MOVILIDAD DE ESA ENTIDAD CUANDO EL VEHÍCULO REALICE FUNCIONES DE TRANSPORTE PÚBLICO DE PASAJEROS, MIXTO O DE CARGA, SIN TENER EL PERMISO O LA CONCESIÓN NECESARIOS, CONSTITUYE UNA NORMA COLABORATIVA QUE NO INVADIR LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO (ARTÍCULO 251, FRACCIÓN IX, DEL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y DE LA SEGURIDAD VIAL DEL MUNICIPIO DE MANZANILLO,



COLIMA, EN SU TEXTO ORIGINAL PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2017).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 309/2017. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE COLIMA. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: DANIEL ÁLVAREZ TOLEDO.

Ciudad de México. Acuerdo del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve.

Sentencia

Mediante la cual se resuelve la controversia constitucional 309/2017, promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima, en contra del acto atribuido al Municipio de Manzanillo, en la misma entidad federativa.

Resultando

1. PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el veintinueve de noviembre de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Andrés Gerardo García Noriega, consejero jurídico del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, promovió demanda de controversia constitucional en contra del Municipio de Manzanillo, Colima, en la que demandó la invalidez de los artículos 12, 17, 21, fracciones I, IV, V y VII, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77, 78 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima (en adelante Reglamento de Tránsito Municipal), aprobado mediante acuerdo que se publicó en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** El consejero jurídico del Gobierno del Estado de Colima refirió, *esencialmente*, lo siguiente:



I. En lo general, adujo: *i.* Una invasión a la esfera de competencias del Ejecutivo Estatal por la entrada en vigor del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo; *ii.* Que dicho reglamento infringe los artículos 16, 28 y 115 de la Constitución General, **por regular cuestiones de servicio público de transporte**, siendo que dicha facultad está reservada al Ejecutivo Estatal; *iii.* El Municipio confunde el significado de "servicio público de tránsito" con el de "servicio público de transporte"; *iv.* El reglamento infringe el artículo 16 de la Constitución Federal, porque su emisión no tuvo apoyo en ninguna ley que autorice reglamentar sobre concesiones de transporte público de pasajeros, ni para la emisión de licencias para conducir; *v.* No existe una norma que autorice al Municipio para legislar en materia de servicio público de transporte; y, *vi.* El Municipio, al expedir y promulgar el reglamento, transgrede lo dispuesto por el artículo 115, fracción III, de la Constitución Federal.

II. En lo particular, el Poder Ejecutivo del Estado de Colima estableció un análisis entre los preceptos impugnados y las normas contenidas en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, a partir del cual, evidenció lo que, a su parecer, se traduce en una invasión de competencia, en materia de servicio de transporte público, por parte del Municipio demandado. Dentro de este marco, adujo lo siguiente:

a. El artículo 12 del reglamento invade la esfera competencial del Estado de Colima, para emitir normas que regulen la prestación del **servicio de transporte público**, dado que es el Estado, a través de la secretaría correspondiente, quien tiene la facultad originaria de regular, coordinar, conducir y vigilar el servicio de movilidad y transporte en dicha entidad federativa.

b. El artículo 17 del reglamento invade la competencia que tiene el Estado de Colima para emitir normas que regulen el *servicio de tránsito*, toda vez que es facultad de dicha entidad federativa regular lo relativo a la expedición y cancelación de licencias y permisos para conducir.

c. El artículo 21 del reglamento es inconstitucional, porque invade la competencia que tiene el Estado, *por exclusión*, para emitir normas que regulen la prestación del servicio de transporte público, respecto de las autorizaciones para operar en distintas modalidades de servicio, como son las especificaciones de



antigüedad, técnicas ecológicas, físicas, antropométricas, de seguridad, de capacidad, de comodidad y especiales.

d. Los artículos 22 y 24 del reglamento son inconstitucionales, al invadir la competencia residual que tiene el Estado para emitir normas que regulen la prestación del *servicio de transporte público*, respecto de los derechos y obligaciones de los usuarios.

e. El artículo 31 del reglamento es inconstitucional, por invadir la competencia, reservada al Estado, para emitir normas que regulen la prestación del *servicio de tránsito*; en particular, sobre aquellas que se refieren a las especificaciones de vehículos no dotados de medios de propulsión o aquellos que son "llevados" por otro vehículo.

f. Las fracciones XII y XXII del artículo 62 del reglamento son inconstitucionales, en tanto invaden la esfera competencial que está reservada a los Estados para emitir normas que regulen la prestación del *servicio público de transporte*, respecto al establecimiento de restricciones en materia de equipos de sonido; así como de transporte de pasajeros en estado de ebriedad en autobuses y camiones de pasajeros del servicio público.

g. La fracción VIII del artículo 68 del reglamento es inconstitucional por invadir la esfera competencial que está reservada a los Estados para la emisión de normas que regulen la prestación del *servicio público de transporte*, respecto al establecimiento de lineamientos para la cromática de los vehículos destinados al servicio de transporte público.

h. El artículo 70 del reglamento es inconstitucional, pues invade la competencia del Estado de Colima para legislar sobre normas que regulen la prestación del *servicio de tránsito*, en particular modo, respecto del tema de verificación vehicular.

i. El artículo 74 del reglamento es inconstitucional, toda vez que invade la competencia del Estado para emitir normas que regulen la prestación del *servicio de tránsito*, en relación con las definiciones del subsistema de operación, dentro de los que se encuentra la clasificación y tipos de licencias y permisos para conducir.



j. El artículo 75 del reglamento es inconstitucional, por invadir la competencia que se encuentra reservada a favor de dicha entidad federativa respecto de la emisión de normas que regulen la vigencia de la licencia para conducir.

k. El artículo 77 del reglamento es inconstitucional, por invadir la competencia que se encuentra reservada a favor de dicha entidad federativa, en relación con la emisión de normas que se refieren a la expedición de licencias o permisos provisionales para conducir.

l. El artículo 78 del reglamento es inconstitucional, por invadir la competencia del Estado en la emisión de normas que regulen el tema de obligaciones de los conductores que operan el servicio público concesionado.

m. El artículo 251, fracción IX, del reglamento es inconstitucional, por invadir la competencia que se encuentra reservada a favor del Estado, respecto de la emisión de normas que regulen la prestación del *servicio de transporte público*, en relación con la supervisión, vigilancia y control del servicio de transporte público en cualquiera de sus modalidades.

3. TERCERO.—Admisión. En proveído de treinta de noviembre de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente con el número 309/2017 y designó a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández como instructora del procedimiento. En proveído de esa misma fecha, la instructora *admitió* la demanda de controversia constitucional y ordenó emplazar a la autoridad demandada para que formulara la contestación respectiva.

4. CUARTO.—Contestación a la demanda. El dos de febrero de dos mil dieciocho, el Municipio de Manzanillo, Colima, a través de su síndico, el C. Abel Jiménez Naranjo, dio *contestación* a la demanda argumentando lo siguiente:

a. Reconoció que el treinta de enero de dos mil diecisiete fue aprobado el proyecto de Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, por parte de dicho Ayuntamiento, el cual fue promulgado por el presidente municipal el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete y publicada el veintitrés de octubre siguiente, el cual entró en vigor el treinta del mismo mes y año.



b. A pesar de ello, manifestó que dicha municipalidad recibió el oficio SEMOV/DJ1280/2017 de veintitrés de agosto de dos mil diecisiete (el cual exhibió), en el que la Dirección Jurídica de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima solicitó la derogación de los artículos 12, 17, 21, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77, 78 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima; asimismo, informó que en sesión pública de cabildo, dicha solicitud fue turnada a la Comisión de Gobernación y reglamentos de dicho Municipio, para la emisión del dictamen correspondiente.

c. En relación con lo anterior, sostuvo que debería sobreseerse en la presente controversia constitucional, por actualizarse la figura de *litispendencia*, de conformidad con los artículos 19 y 20 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que está pendiente que la Comisión de Gobernación y reglamentos de dicho Municipio, resuelva la solicitud formulada por la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima, en el sentido de derogar diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima.

d. Finalmente, solicitó la aplicación, en su beneficio, de la suplencia de la queja, de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. QUINTO.—Requerimiento. Mediante proveído de tres de julio de dos mil dieciocho, la Ministra instructora requirió al Municipio de Manzanillo, Colima, que informara el estado que guardaba el dictamen que refirió en su contestación de demanda; en particular modo, en lo referente a la solicitud realizada por la Dirección Jurídica de la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima, en el sentido de derogar diversos preceptos del Reglamento de Tránsito impugnado.

6. El treinta de julio de dos mil dieciocho, el Municipio de Manzanillo, Colima, a través del síndico municipal, desahogó dicho requerimiento y exhibió copia certificada de la sesión de Cabildo número 108, de carácter extraordinario, punto cinco, donde se aprobó la derogación de los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima.



7. De la lectura a dicho dictamen se aprecia que, en relación con los artículos 17 y 251, fracción IX, del citado reglamento, respecto de los cuales también se solicitó su derogación, el Cabildo refirió que los mismos no fueron derogados dado que su contenido normativo está en función del ánimo de colaboración y auxilio propio de sus atribuciones.

8. En proveído de dos de agosto de dos mil dieciocho, se tuvo por desahogado el requerimiento formulado a la autoridad demandada.

9. SEXTO.—**Cierre de instrucción.** El procedimiento en la controversia constitucional fue debidamente sustanciado, por lo que, a partir de las nueve horas con treinta minutos del trece de marzo de dos mil dieciocho, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la ley reglamentaria de la materia, en la que, en términos del artículo 34 de dicho ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se admitieron las diversas pruebas documentales que en copia simple y certificada exhibieron las partes, habiéndose abierto el periodo de alegatos *sin que ninguna de las partes* hiciera ejercicio de tal derecho; y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante ley reglamentaria de la materia) y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se plantea un conflicto entre un Estado y uno de sus Municipios, específicamente, el Estado de Colima y el Municipio de Manzanillo, en la cual se impugna la invalidez de diversos artículos del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial de la municipalidad citada.

11. SEGUNDO.—**Precisión y existencia de los actos impugnados.** Del análisis integral tanto de la demanda, como del resto de las constancias que



obran en el expediente, se aprecia que los preceptos legales impugnados,¹ por parte del Poder Ejecutivo del Estado de Colima, son los artículos 12, 17, 21, fracciones I, IV, V y VII, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77, 78 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete.

12. La existencia del reglamento citado está acreditado con la publicación en el medio oficial de difusión local, tomo CII, Número 62,² la cual hace prueba plena en términos de la jurisprudencia 2a./J. 65/2000, de la Segunda Sala de esta Suprema Corte, que este Tribunal Pleno comparte, de rubro: "PRUEBA. CARGA DE LA MISMA RESPECTO DE LEYES, REGLAMENTOS, DECRETOS Y ACUERDOS DE INTERÉS GENERAL PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN."³

13. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia⁴ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

¹ Sobre las reglas que se deben atender para la fijación de los actos impugnados en la controversia constitucional, véase la jurisprudencia P./J. 98/2009, emitida por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REGLAS A LAS QUE DEBE ATENDER LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA LA FIJACIÓN DE LA NORMA GENERAL O ACTO CUYA INVALIDEZ SE DEMANDA EN EL DICTADO DE LA SENTENCIA.", publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXX, julio de 2009, página 1536, registro digital: 166985.

² Véanse las fojas 31 a 70 de la controversia constitucional.

³ Novena Época. Registro digital: 191452. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis 2a./J. 65/2000, página 260.

⁴ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."



14. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Poder Ejecutivo del Estado de Colima impugna los artículos 12, 17, 21, fracciones I, IV, V y VII, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77, 78 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, por consecuencia de su publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Colima", en el suplemento número 1 de la edición correspondiente al treinta de septiembre de dos mil diecisiete.

15. Por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de octubre de dos mil diecisiete al viernes diecisiete de noviembre del mismo año;**⁵ luego, si la demanda se depositó en la Oficina de Correos de México en la ciudad de Colima, Colima, el **diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete,**⁶ y se recibió el veintinueve del mismo mes y año en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, es evidente que su presentación fue oportuna.

16. CUARTO.—**Legitimación activa.** De conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la ley reglamentaria de la materia,⁷ tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, que podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

17. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Colima compareció Andrés Gerardo García Noriega, quien en la fecha de la presentación de

⁵ Descontándose del cómputo relativo los días 4, 5, 11 y 12 de noviembre y 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de octubre de 2017, por corresponder a sábados y domingos; por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberán descontarse los días 12 y 13 de octubre, además de los días 1, 2 y 3 de noviembre de dicha anualidad, por suspensión de labores, en términos del oficio CGA/MFEN/1681/2017 de 1o. de septiembre de 2017, emitido por el Pleno de este Alto Tribunal.

⁶ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja 111 del expediente.

⁷ "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."



la demanda que originó este expediente, tenía el cargo de consejero jurídico del gobierno de dicha entidad federativa, personalidad acreditada con la copia certificada de su nombramiento expedido por el Gobernador Constitucional del citado Estado el once de febrero de dos mil dieciséis.⁸

18. Los artículos 49, fracción I, 13, fracción VII y 38, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Colima, en relación con el numeral 65 de la Constitución del referido Estado,⁹ disponen que corresponde a la Consejería Jurídica representar al Ejecutivo del Estado y promover en las controversias constitucionales en las que éste sea parte; aunado a que es uno de los poderes contemplados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal para intervenir como tal en las controversias constitucionales. En esa medida, tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

19. QUINTO.—Legitimación pasiva. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁰ en las controversias constitucionales tendrán el carácter de demandados las entidades, poderes u órganos que hayan emitido y promulgado las normas generales o actos impugnados, quienes podrán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos.

⁸ Foja 30 del expediente.

⁹ "Artículo 65. La función de Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado estará a cargo de un consejero, quien dependerá directamente del gobernador y será nombrado y removido libremente por éste.—Para ser consejero jurídico se deben cumplir los mismos requisitos que para ser fiscal general del Estado, previstos por el artículo 83 de esta Constitución.—El consejero jurídico dará opinión sobre los proyectos de ley y decreto, así como sobre las propuestas de nombramiento que el gobernador deba presentar al Congreso del Estado; representará jurídicamente al titular del Ejecutivo del Estado en cualquier juicio o asunto en que éste intervenga o deba intervenir con cualquier carácter, así como en las acciones y controversias constitucionales en las que el Estado sea Parte. Estas facultades podrán ser delegadas.—Sin perjuicio de lo anterior, el gobernador podrá ser representado jurídicamente por los secretarios de la administración pública del Estado en los términos que disponga la ley."

¹⁰ "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."



20. En el caso, la contestación a la demanda de controversia constitucional fue suscrita por Abel Jiménez Naranjo, en su carácter de síndico municipal del Municipio de Manzanillo, Colima, lo cual acreditó con la copia certificada del acta de sesión solemne de Cabildo de quince de octubre de dos mil quince, donde dicho ciudadano tomó protesta como síndico municipal del citado Ayuntamiento por el trienio 2015-2018.¹¹

21. El artículo 51, fracción II, de la Ley del Municipio Libre del Estado de Colima dispone que dentro de las facultades de los síndicos se encuentra la procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales.¹²

22. De lo anterior, se desprende que corresponde a los síndicos municipales la representación jurídica del Municipio; además, es uno de los órganos contemplados en el artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por tanto, en el caso, se advierte que el promovente cuenta con legitimación para intervenir en el presente asunto.

23. SEXTO.—Causales de improcedencia. Se analizará la causa de improcedencia invocada por el Municipio demandado y, además, se estudiará la que este Tribunal Pleno advierte de oficio.

24. A. Invocada por la autoridad demandada. El síndico del Municipio de Manzanillo aduce que es improcedente la controversia constitucional, por actualizarse la figura de *litispendencia*, en términos de los artículos 19 y 20 de la ley reglamentaria de la materia, toda vez que está pendiente que la Comisión de Gobernación y reglamentos de dicho Municipio resuelva la solicitud formulada por la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima, en el sentido de derogar diversos artículos del reglamento impugnado.

¹¹ Fojas 140 y 141 del expediente.

¹² Artículo 51. Los síndicos tendrán las siguientes facultades y obligaciones:

"... II. La procuración, defensa, promoción y representación jurídica de los intereses municipales. Los Cabildos podrán nombrar apoderados o procuradores especiales cuando así convenga a los intereses del Municipio."



25. Tal proposición es incorrecta. Para que exista litispendencia, en términos del artículo 19, fracción III, de la ley reglamentaria de la materia,¹³ es necesario que (i) el acto impugnado sea materia de una controversia pendiente de resolver; y que, además, (ii) exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez. En ese sentido, es *infundada* la causa de improcedencia invocada, pues, con independencia de que la demandada confunde el concepto de litispendencia, en el caso analizado, no existe otra controversia constitucional en la que se haya demandado la invalidez de los mismos preceptos del reglamento impugnado; en consecuencia y por lógica elemental, tampoco podría existir identidad de partes, ni de normas generales o actos impugnados, mucho menos identidad en la exposición de los conceptos de invalidez.

26. B. Advertida de oficio. En concepto de este Tribunal Pleno, de oficio, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁴ dado que han cesado los efectos de los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima.

27. Para que se acredite este motivo de improcedencia, sólo se requiere que se dejen de producir los efectos de la norma general que motivaron la controversia constitucional, pues la eventual declaratoria de invalidez que se pronuncie no tendría efectos retroactivos, salvo en materia penal, en términos de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria.¹⁵

¹³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... **III. Contra normas generales o actos que sean materia de una controversia pendiente de resolver, siempre que exista identidad de partes, normas generales o actos y conceptos de invalidez;** ... En todo caso, las causales de improcedencia deberán examinarse de oficio."

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... V. Cuando hayan cesado los efectos de la norma general o acto materia de la controversia."

¹⁵ Cfr. Jurisprudencia P./J. 54/2001, de rubro: "CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIII, abril de 2001, página 882, con número de registro digital: 190021»



28. En el caso, la cesación de efectos está acreditada, dado que, en sesión de Cabildo número 108, de carácter extraordinario, punto cinco, el Municipio de Manzanillo **derogó** los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima.

29. Para dar claridad a esta conclusión, a continuación se presenta un cuadro en el que se relacionan las normas impugnadas y aquellas que han sido derogadas:

Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima	
Artículos impugnados	Artículos derogados
<p>"Artículo 12. El personal de tránsito y vialidad intervendrá en acciones operativas para la regulación del transporte público, de acuerdo con las facultades concurrentes que dispone la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima, y el presente reglamento."</p> <p>"Artículo 17. El conductor que no respete el semáforo peatonal dará lugar a infracción y en caso de reincidencia, se turnará a la Secretaría de Movilidad para el procedimiento de cancelación de licencia."</p>	<p>Derogado</p> <p>"Artículo 17. El conductor que no respete el semáforo peatonal dará lugar a infracción y en caso de reincidencia, se turnará a la Secretaría de Movilidad para el procedimiento de cancelación de licencia."</p>
<p>"Artículo 21. Los pasajeros deberán de cumplir con lo siguiente:</p> <p>I. Usar cinturón de seguridad en los vehículos que cuenten con este dispositivo según sea el diseño;</p> <p>II. Viajar debidamente sentados en el asiento que les corresponda, excepto en vehículos de servicio de transporte público urbano o suburbano de pasajeros;</p> <p>III. Descender o ascender estando la unidad estática y siempre por el lado de la banqueta o acotamiento;</p>	<p>Derogado</p>



IV. Los pasajeros de vehículos de servicio público local o federal, deberán de tener, para los demás pasajeros y para el conductor, una conducta de respeto, absteniéndose de realizar cualquier acto que ocasione molestias. Ningún pasajero puede hacer uso de aparatos reproductores de sonido a menos que usen audífonos;

V. Los pasajeros de vehículos de servicio público local o federal, deben de ceder los asientos a: escolares de primaria y preescolar, mujeres, adultos mayores y personas con discapacidad;

VI. Los pasajeros deberán de observar las normas de seguridad vial y de tránsito al abordar y transportarse en vehículos; y,

VII. Solicitar oportunamente el alto de la unidad, para el ascenso o descenso y aquél se realizará únicamente en los sitios, paradas o estaciones establecidas para dicho efecto."

"Artículo 22. Los pasajeros tienen prohibido lo siguiente:

I. Ingerir bebidas alcohólicas y fumar en vehículos de servicio público de pasajeros;

II. Sacar del vehículo parte de su cuerpo u objetos;

III. Arrojar basura u objetos a la vía pública;

IV. Abrir las puertas de vehículos en movimiento;

V. Abrir las puertas del vehículo, estacionado hacia el lado de la circulación;

VI. Sujetarse del conductor o distraerlo;

VII. Operar los dispositivos del control del vehículo;

Derogado



<p>VIII. Interferir en las funciones del personal de tránsito; y,</p> <p>IX. Será responsabilidad del conductor la inobservancia a estos preceptos y dará lugar a infracción."</p>	
<p>"Artículo 24. Queda prohibido para los pasajeros viajar exponiendo cualquier parte de su cuerpo al exterior del vehículo, estando obligado el conductor, bajo su responsabilidad, a vigilar esta circunstancia, así mismo queda prohibido subir pasaje a un vehículo de transporte colectivo o de servicio urbano, cuando se encuentren en estado de ebriedad o bajo el influjo de sustancias psicotrópicas, e ingerir dichas bebidas dentro del mismo.</p> <p>Será permisible para las unidades de transporte público <i>de taxi</i> trasladar personas que se encuentren en estado de ebriedad, quedando prohibido el que vayan ingiriendo bebidas alcohólicas en el interior del vehículo.</p> <p>En los casos anteriores será responsabilidad del conductor la inobservancia a este precepto por sus pasajeros, independientemente de la sanción administrativa o en su caso del arresto preventivo del que sea sujeto el pasajero infractor."</p>	<p>Derogado</p>
<p>"Artículo 31. Ninguna persona deberá ocupar un remolque que transite por las vías públicas del Municipio; excepto cuando haya sido diseñado para transporte de pasajeros y aprobado por la autoridad de tránsito y vialidad, o sea utilizado en el desarrollo de eventos especiales previamente autorizados por la Dirección Tránsito."</p>	<p>Derogado</p>
<p>"Artículo 62. Los conductores, sin perjuicio de las demás restricciones que establezca el presente ordenamiento, deberán respetar las siguientes prohibiciones:</p> <p>...</p>	<p>Derogado</p>



XII. Utilizar equipos de sonido de tal forma, que su volumen contamine el ambiente o sea molesto para el público o pasajeros, en caso de que el vehículo sea de servicio público de pasajeros;

...

XXII. Transportar pasajeros en estado de ebriedad, en autobuses y camiones de pasajeros de servicio público; ..."

"**Artículo 68.** Todo vehículo que transite por las vías públicas del Municipio, deberá de tener y encontrarse en condiciones satisfactorias los siguientes dispositivos.

...

VIII. Razón social

a. El servicio de transporte público de ruta fija, deberá de llevar inscrita en los lados de su carrocería, la razón social de la empresa, cooperativa o asociación a que pertenezca, número económico en la parte posterior y en su interior, las generales del propietario, número telefónico de la dirección, para quejas y en la parte superior delantera, el itinerario o destino del mismo y con iluminación nocturna, en su caso.

b. El transporte público sin ruta fija, deberá de llevar en sus puertas, siguiendo la forma de un elipse, la razón social del sitio a que pertenezca, número económico; farola con iluminación en su caso, generales del propietario y en la facia alguna leyenda que promociione al orden en la vialidad, en uno de sus guardafangos ... cuando esté fuera de servicio, exhibir un letrero donde indique 'fuera de servicio'.

c. Los transportes de carga deberán de llevar la razón social en igual forma en sus

Derogado



puertas, capacidad bruta, número económico y si es permisionario, nombre del propietario y número de teléfono para quejas.

d. Los transportes de trabajadores, deberán de cumplir con los requisitos anteriores, excepto el itinerario que en su lugar deberá de decir servicio particular;

e. Todos los vehículos de empresas, deberán de exhibir en sus puertas la razón social de las mismas y si son pick-up o camiones de carga, la capacidad de éstos en bruto;

f. Todos los vehículos propiedad del Ayuntamiento, deberán de tener en sus puertas o carrocería el logotipo del Ayuntamiento, número económico, así como la dirección o dependencia a que están adscritos y su número de teléfono para quejas;

g. Los vehículos de uso oficial del Estado o de la Federación, u organismos descentralizados deberán de portar en sus puertas, la razón social de la institución a que pertenezcan y el número de teléfono para quejas. Quedan exceptuados los vehículos de la Policía Judicial del Estado y los de la Procuraduría General de la República;

h. Los vehículos de la Fuerza Armada, como se lo indiquen sus reglamentos respectivos;

i. El transporte a que hace referencia los incisos a, b, c, d, e, f fracción VIII de este artículo portarán número de teléfono para quejas; y

j. Queda prohibido al transporte de servicio público, portar o exhibir cualquier propaganda política, y de cualquier otro tipo que pueda dañar la salud. ..."



<p>"Artículo 70. Todos los vehículos automotores registrados en la entidad, están obligados a someterse a la verificación de contaminantes, en los periodos y en los centros de verificación vehicular que autorice y determine la autoridad competente y que deberán ser dados a conocer mediante publicación en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado.</p> <p>Lo anterior, sin perjuicio de lo señalado en el reglamento relativo respecto de vehículos del servicio público."</p>	<p>Derogado</p>
<p>"Artículo 74. La licencia, es el único documento válido e indispensable para manejar un vehículo en vías municipales, que se señale en el propio documento, por lo que deberá de obtener, estar vigente y en su caso, llevarla consigo. Las licencias se clasifican de la siguiente manera:</p> <p>I. De motociclista: autoriza al beneficiario a conducir vehículos de motor como: motocicletas, motonetas, bicimotos, tricimotos y tetramotos.</p> <p>II. De automovilista: autoriza al beneficiario a conducir toda clase de vehículos cuya capacidad no exceda de 1.5 toneladas de carga.</p> <p>III. De chofer: autoriza al beneficiario a manejar todo tipo de vehículo, excepto los de servicio público y motociclistas.</p> <p>IV. De conductor de servicio: faculta al beneficiario a conducir todo tipo de servicio público de pasajeros, así como de transporte escolar, de enseñanza de conducción, transporte de trabajadores y similares.</p> <p>V. De motorista: que autoriza al beneficiario a conducir maquinaria agrícola, maquinaria pesada industrial tales como:</p>	<p>Derogado</p>



<p>tractores, trascabos, pailoder, yucles, grúas estacionarias, montacargas, motoconformadora, retroexcavadora y otros similares."</p>	
<p>"Artículo 75. Las licencias para conducir tendrán la vigencia que estipule la ley en la materia y un plazo de 30 días naturales para renovarlas.</p> <p>El conductor que tenga la licencia vencida y continúe manejando cualquier tipo de vehículo fuera de los 30 días será infraccionado."</p>	<p>Derogado</p>
<p>"Artículo 77. El Ayuntamiento podrá extender licencias o permisos provisionales, para conducir dentro de su territorio, previo pago de los derechos correspondientes en los siguientes casos:</p> <p>I. A menores de 18 y mayores de 16, quien deberá de entregar a la dirección, copia certificada de responsiva ante el notario público del padre o tutor del menor o del dueño del vehículo;</p> <p>II. A las personas que se encuentren en proceso de aprendizaje. Se especificará en los permisos, los horarios, lugares y persona (s) que se harán cargo de la enseñanza y demás condiciones que se requieran; y</p> <p>III. Todos ellos deberán:</p> <p>a. Solicitarlo por escrito;</p> <p>b. Ser residente de esta municipalidad;</p> <p>c. Presentar y aprobar examen médico, y el teórico práctico de manejo;</p> <p>d. Tener conocimientos suficientes en la ley de la materia y del presente reglamento; y</p>	<p>Derogado</p>



<p>e. Haber efectuado el pago por derechos.</p> <p>IV. Será responsabilidad de la dirección la deficiencia pericial o médica según se trate."</p>	
<p>"Artículo 78. Toda persona que porte licencia de conducir vigente, expedida en otra entidad federativa, o en el extranjero, podrá conducir un vehículo dentro del Municipio, en los siguientes casos:</p> <p>I. Que el automóvil sea del tipo que señala la licencia;</p> <p>II. Que sea el propietario del vehículo que conduce, si éste, es de procedencia extranjera aún no legalizado;</p> <p>III. Las licencias federales autorizan a manejar el transporte público federal o privado que circule en el Estado; y,</p> <p>IV. Para operar el servicio público concesionado por el Estado, en cualquiera de sus modalidades, se deberá obtener la licencia correspondiente expedida en esta entidad federativa."</p>	<p>Derogado</p>
<p>"Artículo 251. La Dirección de Tránsito asegurará vehículos por cualquiera de las causa siguientes:</p> <p>...</p> <p>IX. En auxilio de la Secretaría de Movilidad, cuando el vehículo realice funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga; ..."</p>	<p>"Artículo 251. La Dirección de Tránsito asegurará vehículos por cualquiera de las causa siguientes:</p> <p>...</p> <p>IX. En auxilio de la Secretaría de Movilidad, cuando el vehículo realice funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga; ..."</p>

30. De lo anterior se advierte que el Municipio de Manzanillo, Colima, ha derogado los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito impugnado; en consecuen-



cia, **por lo que hace a dichos preceptos**, procede **sobreseer** en la controversia constitucional, al actualizarse la causal de improcedencia contenida en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal.

31. No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por la parte demandada, ni advertido de oficio por este Tribunal Pleno, lo procedente es entrar al estudio del fondo del asunto.

32. SÉPTIMO.—Estudio. A continuación se realizará el análisis de fondo de la controversia constitucional promovida por el Poder Ejecutivo del Estado de Colima:

33. Delimitación del tema. Este Tribunal Pleno únicamente analizará aquellos conceptos de invalidez donde se controvierte la competencia del Municipio de Manzanillo, Colima, para legislar en las materias de tránsito y transporte públicos, en relación con el contenido normativo de los artículos 17 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial de dicha municipalidad. Lo anterior, pues respecto de los diversos artículos 12; 21; 22; 24; 31; 62, fracciones XII y XXII; 68, fracción VIII; 70; 74; 75; 77 y 78 del reglamento citado, la controversia constitucional fue sobreseída.

34. Conceptos de invalidez. Respecto del artículo 17 del reglamento impugnado se aduce que el Municipio demandado no tiene competencia para legislar sobre **la expedición y cancelación de licencias y permisos para conducir**, pues, no obstante que se refiere a la materia de tránsito público, es el Estado quien debe "expedir normas que regulen la prestación del servicio de tránsito para darle uniformidad en todo el Estado, mediante el establecimiento de un marco homogéneo en la materia"; asimismo, sostiene que el Estado de Colima ya legisló en esa materia en los artículos 17, numeral 1, fracción XLVII y 131, numerales 1 y 2, de la Ley de Movilidad Sustentable para esa entidad federativa.

35. En relación con la fracción IX del artículo 251 del reglamento, se aduce que el Municipio demandado, al establecer que **"la Dirección de Tránsito, en**



auxilio de la Secretaría de Movilidad, asegurará vehículos cuando realicen funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga", invade la competencia del Estado para legislar en materia de "transporte público"; adicionalmente, manifiesta que el Estado de Colima ya legisló en esa materia en el artículo 381, numeral 1, de la Ley de Movilidad citada.

36. Planteamiento del problema. Los argumentos del Poder Ejecutivo Estatal giran en torno a dos materias en particular: tránsito y transporte públicos. En ese sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contiene un ámbito competencial específico que se establece en las fracciones II, III y V del artículo 115, que continuación se transcriben:

"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:

"...

"II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

"Los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

"El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

"a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos



para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;

"b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los Ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;

"c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;

"d) El procedimiento y condiciones para que el Gobierno Estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la Legislatura Estatal considere que el Municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del Ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y,

"e) Las disposiciones aplicables en aquellos Municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.—Las Legislaturas Estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los Municipios y el Gobierno del Estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores.

"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

"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.

"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.

"Los Municipios, previo acuerdo entre sus Ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de Municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio Municipio.

"Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

"...

"V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para:



"...

"h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial."

37. De esta norma constitucional se desprende que: **i)** Los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal; **ii)** El objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo; **iii)** Corresponde a los Municipios, entre otras funciones y servicios públicos, el de tránsito; **iv)** En el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los Municipios deben observar lo dispuesto por las leyes federales y estatales, sin perjuicio de su competencia constitucional; y, **v)** Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial.

Análisis del asunto

38. I. Los términos "tránsito y transporte" en la interpretación de esta Suprema Corte. El Pleno de este Máximo Tribunal se ha pronunciado sobre los conceptos tránsito y transporte, en particular, sobre las facultades que tienen los Estados y los Municipios para legislar sobre esos temas. En la controversia constitucional 2/98, el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpuesta por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Estado de Oaxaca, el Pleno tuvo oportunidad de referirse al servicio de transporte derivado de la necesidad, en el contexto de ese asunto, de analizar sus características y sus diferencias respecto del servicio de tránsito.



39. En esa ocasión sostuvo que en el texto constitucional no existían elementos expresos que desarrollaran la diferencia entre los conceptos de "tránsito" y "transporte", pero que era posible inferir que tanto el Constituyente como el Poder Reformador de la Constitución, al utilizar en diferentes preceptos los dos vocablos, estimó que se trataba de conceptos distintos que se referían a servicios de naturaleza distinta, cuyos contornos podían ser delimitados con el auxilio de la doctrina.¹⁶

40. En la controversia citada se llegó a la conclusión de que los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y que el primero no involucra necesariamente el segundo. Dicha distinción, se dijo, es evidente a partir de las características de cada uno de ellos. Mientras el servicio "de tránsito es *uti universi*, o sea dirigido a los usuarios en general o al universo de usuarios de gestión pública y constante, el de transporte es *uti singuli*, o sea, dirigido a usuarios en particular, de gestión pública y privada y cotidiano".¹⁷

41. El estudio realizado permitió derivar que el servicio de tránsito es "la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona".¹⁸

42. Respecto al transporte, se destacó que es "un servicio cuya actividad consiste en llevar personas o cosas de un punto a otro, se divide, en atención a sus usuarios, en público y privado; y en razón de su objeto, en transporte de pasa-

¹⁶ Esa controversia se basó en el estudio realizado por Jorge Fernández Ruiz en la obra "Derecho Administrativo (Servicios Públicos)", Editorial Porrúa, México, 1995.

¹⁷ Controversia constitucional 2/98, p. 126.

¹⁸ Controversia constitucional 2/98, pp. 106-107.



jeros y de carga, a los que se agrega el transporte mixto"¹⁹ y que es "realizado directa o indirectamente por la administración pública, con propósito de satisfacer la necesidad de carácter general consistente en el traslado de las personas o de sus bienes muebles de un lugar a otro; cuyo cumplimiento, uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción a un mutable régimen jurídico de derecho público".²⁰

43. Las anteriores consideraciones se plasmaron en la jurisprudencia P./J. 80/98, de rubro: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. LA FACULTAD EN MATERIA DE TRÁNSITO NO INCORPORA LA DE TRANSPORTE."²¹

44. En la controversia constitucional 6/2001, este Tribunal Pleno resolvió que el servicio público de tránsito implica, además, el registro, el control de vehículos, la autorización de su circulación, la emisión de las placas, los requerimientos que los vehículos deben cumplir para su circulación, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, las autorizaciones para conducir los diferentes tipos de vehículos mediante la emisión de licencias correspondientes, las reglas que deben observar los conductores y pasajeros, y las reglas generales de circulación, de estacionamiento, de seguridad, así como las conductas que se considerarán infracciones y las sanciones correspondientes.

45. El Tribunal Pleno agregó, en la controversia constitucional 93/2003, que el servicio público de tránsito "se presta generalmente a toda la población sin que de ordinario se determine individualmente a los usuarios quienes disfrutan del mismo por medio de la semaforización y demás normas de señalamiento y de la determinación del sentido de la circulación vehicular en la vía pública y de la vigilancia del cumplimiento de las normas que lo regulan para agilizar el tránsito vehicular y lograr la seguridad".²²

¹⁹ *Ibíd.*, p.119.

²⁰ *Ibíd.*, p. 120

²¹ Tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, página 822 (Novena Época, diciembre de 1998), «con número de registro digital: 195030», derivada de la controversia constitucional 2/98.

²² Cita.



46. Además, en la controversia constitucional 6/2001, el Tribunal Pleno, en relación con el sistema competencial, estableció que la interpretación congruente y relacionada del artículo 115, fracción II, segundo párrafo, y tercero, penúltimo párrafos, constitucional,²³ junto con la voluntad del Órgano Reformador de la Constitución manifestada en los dictámenes de las Cámaras de Origen y Revisora, le permitieron concluir que: **i)** a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas que regulen la prestación del servicio de tránsito, con el fin de dar uniformidad en todo el Estado, mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo; y, **ii)** a los Municipios, en sus respectivos ámbitos de jurisdicción, la emisión de las normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio, a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, como lo son las normas relativas al sentido de la circulación en las avenidas, dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de servicios administrativos y, entre otras, a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales.

47. En relación con el tema de transporte público, este Tribunal Pleno entiende que, de conformidad con el inciso h), fracción V, del artículo 115 de la Constitución,²⁴ el Municipio debe "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial. Este enunciado normativo otorga atribuciones expresas a los Ayuntamientos, pero siempre dentro de los términos que las leyes federales y estatales establezcan.

²³ Que establecen las facultades de los Ayuntamientos para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas, los bandos de policía y gobierno, reglamentos circulares y disposiciones administrativas dentro de sus respectivas jurisdicciones, la sujeción de los Municipios en el desempeño de sus funciones, y la prestación de los servicios públicos a su cargo, conforme a lo dispuesto por las leyes federales y estatales

²⁴ "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: ... **V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ... h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.**"



48. En efecto, la literalidad del inciso h) fracción V del artículo 115 de la Constitución permite entender que la materia de transporte público debe ser regulada en leyes federales y estatales, pero con límites expresos al contenido de las mismas. Quiere decir que la regulación federal o estatal que se emita, debe autorizar a los Municipios la intervención en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros. En este sentido, las normas que sobre transporte público emitan los Municipios, deberán estar diseñadas en función de la intervención en la formulación y aplicación de dichos programas.

49. II. Estudio de las normas impugnadas. El Ejecutivo Estatal aduce que el **(A)** artículo 17 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, regula cuestiones de "tránsito público" donde *–asegura–* sólo el Estado debe legislar; en tanto que al **(B)** artículo 251, fracción IX, del reglamento citado, le atribuye el hecho de haber regulado un tema referido a "transporte público", ámbito que es competencia exclusiva de la Legislatura Estatal. Si bien ambos argumentos están relacionados con un tema de competencias constitucionales, no obstante, como los conceptos "tránsito" y "transporte" son distintos y el primero no involucra necesariamente el segundo, según quedó demostrado, su estudio exige un análisis por separado.

50. No asiste razón a la parte actora cuando aduce que el artículo 17 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, es inconstitucional por invadir la esfera de competencia del Estado en materia de "tránsito público", al legislar sobre la expedición y cancelación de licencias y permisos de conducir.

51. El concepto de invalidez trata de evidenciar que dentro del sistema de distribución de competencias en materia de tránsito y transporte públicos, el texto de la norma impugnada prevé aspectos cuya regulación es exclusiva de la Estado de Colima. Por tanto, procede verificar si el Municipio de Manzanillo legisló o no dentro del marco de sus atribuciones.

52. Recordemos. En materia de tránsito, a las Legislaturas Estatales corresponde emitir las normas que regulen la prestación de ese servicio, con el fin de dar uniformidad en todo el Estado, mediante el establecimiento de un marco normativo homogéneo; en tanto que a los Municipios toca, en sus respectivos



ámbitos de jurisdicción, la emisión de normas relativas a la administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito, a fin de que éste se preste de manera continua, uniforme, permanente y regular, como lo son las normas relativas al sentido de la circulación en las avenidas, dispositivos para el control de tránsito, a la seguridad vial, al horario para la prestación de servicios administrativos y, entre otras, a la distribución de facultades entre las diversas autoridades de tránsito municipales.

53. En este orden, los Municipios tienen la competencia constitucional para legislar en materia de tránsito público; en tanto que los Estados únicamente pueden establecer normas que den uniformidad en todo el Estado, a través de un marco regulatorio homogéneo. Así, el primer punto a tener en cuenta es que el Municipio de Manzanillo, Colima, sí tiene la facultad de expedir los reglamentos que organicen la administración pública municipal y regulen los servicios públicos de su competencia, dentro de los que se encuentra el servicio de tránsito.

54. En el caso, del contraste del artículo 17 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, con los argumentos de la demanda, esta Suprema Corte encuentra que las razones expuestas por el actor, corresponden a una incorrecta interpretación, no sólo de la norma impugnada, sino de otros artículos de la ley que dan sentido a la proposición normativa censurada por el accionante.

55. El artículo 17 del Reglamento de Tránsito Municipal²⁵ establece que **el conductor que no respete el semáforo peatonal dará lugar a infracción y, en caso de reincidencia, se turnará a la Secretaría de Movilidad para el procedimiento de cancelación de licencia.** Dicho precepto se enmarca dentro del capítulo tercero del reglamento, que se refiere particularmente a los peatones.

²⁵ "Capítulo tercero

"De los peatones, pasajero y personas con discapacidad

"De los peatones.

"Artículo 17. El conductor que no respete el semáforo peatonal dará lugar a infracción y en caso de reincidencia, se turnará a la Secretaría de Movilidad para el procedimiento de cancelación de licencia."



En él se establecen los derechos y las obligaciones de circulación de los mismos;²⁶ los requerimientos que debe tener la vía pública para el tránsito de personas;²⁷ el lugar de circulación de los peatones; del respeto de las indicaciones hechas por el personal de la Dirección de Tránsito;²⁸ y a las prevenciones que deben tenerse al circular por la vía pública.²⁹

²⁶ "Artículo 13. Los peatones, deberán de cumplir las disposiciones de este reglamento, las indicaciones de los agentes de tránsito y la de los dispositivos establecidos para el control de circulación vehículo y peatonal. Gozarán del derecho de paso preferencial en todas las intersecciones y en las zonas con señalamientos para este efecto, excepto en aquellas, en que la circulación esté controlada por agentes o dispositivos electromecánicos, atendiendo las medidas de precaución al cruzar una vía y no irrumpir intempestivamente sobre la superficie de rodamiento."

²⁷ "Artículo 14. Las vías públicas, dispondrán en sus márgenes de un área de acotamiento o de banqueta, para el tránsito de personas y éstas al trasladarse, deberán hacerlo por su derecha."

²⁸ "Artículo 15. Los peatones deberán circular exclusivamente por las aceras, puentes peatonales, y zonas destinadas para ese objeto, además, es obligación el respetar todas las normas establecidas para ello en este reglamento y en general, a todo lo que se refiere al buen uso y aprovechamiento de la vía pública, así como acatar fielmente las indicaciones hechas por el personal de la dirección y auxiliares, en el ejercicio de sus funciones."

²⁹ "Artículo 16. Los peatones al circular por la vía pública, acatarán las prevenciones siguientes: I. No podrán circular o transitar por la superficie de rodamiento de calles, a pie o en vehículos no indicados en este reglamento. Las personas que se trasladen en sillas de ruedas, podrán transitar por la parte del acotamiento o la calle cuando no sea posible por la banqueta o acera, debiendo en todo caso extremar en todo las medidas de precaución y cuidado, por la circulación de vehículos. II. Queda prohibido el paso a peatones, en las avenidas, calles de alta densidad de tránsito, por lugares que no sean esquina, o zonas marcadas para tal efecto; III. No deberán de cruzar frente al transporte público de pasajeros, cuando éstos, se hayan detenido momentáneamente a subir o bajar pasaje; IV. Para cruzar las calles, obligatoriamente lo harán por puentes peatonales cuando existan. Cuando no existan puentes lo harán por las esquinas o en zonas destinadas para ello; por su seguridad deberán cruzar las calles y los cruceros viales perpendicularmente a las aceras o banquetas, nunca en forma diagonal; y atendiendo la señalización vial, las indicaciones del agente de Tránsito y Vialidad o a la regulación de los sistemas electrónicos de control de tráfico. V. Deberán de circular por el acotamiento, cuando no existan aceras en las vías públicas, y a falta de éste, por la orilla de la vía y en todo caso, hacerlo dando frente al tránsito de vehículos; VI. Ningún peatón circulará diagonalmente por los cruceros; VII. Los peatones que pretendan cruzar una intersección, no deberán invadir el arroyo, en tanto no se aparezca la señal que le permita atravesar la vía; y cuando no sea controlada la circulación por semáforos o agentes de tránsito, podrán cruzar luego de cerciorarse que, se encuentra libre de vehículos la vialidad o se hayan detenido momentáneamente. De igual forma lo harán en áreas suburbanas y rurales; VIII. Los particulares, no deberán de invadir las vías destinadas al tránsito de vehículos y de personas, salvo que cuenten con el permiso expedido por la autoridad municipal correspondiente, que deberá de ser notificado a la dirección; IX. Cuando en la vía pública se ejecute alguna obra, se realice un evento que obstruya, ocupe o afecte parcial o totalmente la vialidad, que represente motivo de peligro a la circulación; deberá ser advertido en forma perceptible por medio de una señal durante el día y una luz roja intermitente o destellante durante



56. Interpretado de manera sistemática, resulta que, contrario a la apreciación de la parte actora, el artículo 17 del Reglamento de Tránsito Municipal no establece algún tipo de procedimiento para la cancelación de licencias o permisos para conducir, por tanto, no estamos en presencia de una norma que establezca un procedimiento homogéneo que impacte a todo el Estado de Colima. Lo que el enunciado normativo considera, en primer término, es una infracción de tránsito al conductor que no respete el semáforo peatonal; y, en segundo lugar, la consecuencia para el conductor en caso de reincidencia, es decir, el conductor que, dentro de la jurisdicción de aquella municipalidad, por segunda ocasión, no respete el semáforo peatonal, será canalizado a la Secretaría de Movilidad para el procedimiento de cancelación de licencia; entonces, será dicha secretaría la que, en su caso, determinará si procede o no la cancelación aludida.³⁰

la noche. Esta obligación corresponde a la persona física o moral que haya dado motivo a la existencia del obstáculo que represente factor de riesgo o peligro para conductores o peatones. X. No se podrá transitar, en vehículos catalogados como juguetes; sólo con permiso de la Secretaría del Ayuntamiento se permitirá la ejecución de juegos deportivos o actividades de diversión en las calles. XI. Ayudar a cruzar la calle a los minusválidos cuando éstos se lo soliciten; XII. No se deberá lanzar objetos a los vehículos; XIII. Se prohíbe pasar a través de vallas militares, policíacas, de personas o barreras de cualquier tipo que estén protegiendo desfiles, manifestaciones, siniestros, o áreas de trabajo; XIV. Queda prohibido a los peatones acercarse o permanecer dentro de las áreas perimetrales de rescate por siniestros, hechos de tránsito o en lugares de hechos de algún crimen, que puedan dar lugar a que se altere o contamine la escena del lugar de los hechos, por lo que se abstendrá de obstaculizar las labores de peritos, policías, socorristas, bomberos, paramédicos, protección civil y autoridades judiciales o ministeriales que practiquen alguna diligencia. XV. Sólo con permiso de la Secretaría del Ayuntamiento podrán los peatones o personas con discapacidad, solicitar o pedir contribuciones a los conductores o llevar a cabo publicidad, prestación de servicios o actividades comerciales en las intersecciones y vías públicas; a falta de éste, como medida de seguridad y prevención de accidentes se requerirá el retiro de los mismos por personal operativo de la Dirección Tránsito. XVI. Para la entrega de volantes y panfletos en vía pública, se requerirá la autorización de la Tesorería Municipal; y XVII. Los peatones que no se encuentren en pleno uso de sus facultades, y los menores de ocho años, para bajar de la banqueta, deberán de estar acompañados por personas mayores de edad que no tengan deficiencias físicas o psíquicas. XVIII. Por su seguridad evite: cruzar entre vehículos estacionados, colgarse, subirse o bajarse de vehículos en movimiento."

³⁰ Conclusión que tiene apoyo en las tesis jurisprudenciales «P./J. 47/2011 (9a.) y P./J. 137/2001, publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro I, Tomo 1, octubre de 2011, página 306, y Novena Época, Tomo XV, enero de 2002, página 1044, con números de registro digital: 160747 y 187894, respectivamente», que enseguida se reproducen: "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN." y "TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA.



57. Así, dicho precepto legal no es uno de contenido sancionatorio que culmine con la cancelación o pérdida del permiso para conducir, como incorrectamente lo pretende el representante del Ejecutivo del Estado de Colima; tampoco es una norma que autorice a las autoridades municipales, para llevar a cabo la cancelación de la licencia del conductor en caso de reincidencia con motivo de una infracción; se trata de un precepto que delimita la forma de proceder de la autoridad municipal para el caso de que un conductor, dentro de la jurisdicción del Municipio de Manzanillo, no respete por segunda ocasión el semáforo peatonal.

58. En este orden, el Municipio demandado no reguló ningún tipo de procedimiento para la cancelación de licencias o permisos para conducir; el artículo 17 del reglamento –se insiste– sólo ordena la canalización del infractor reincidente a la Secretaría de Movilidad del Estado de Colima, con el fin de que sea ésta quien, con fundamento en la Ley de Movilidad Sustentable para el Estado de Colima³¹ y el reglamento respectivo, decida si es procedente o no la cancelación de la licencia. Por tal razón, no asiste razón al Estado de Colima cuando propone la invalidez del artículo 17 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo.

59. El Poder Ejecutivo del Estado de Colima considera que la fracción IX del artículo 251 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, al establecer que la Dirección de Tránsito, en auxilio de la Secretaría de Movilidad, asegurará vehículos cuando realicen funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga, invade la competencia del Estado para legislar en materia de "transporte público".

LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADIRÍA LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ."

³¹ "Artículo 127. Facultad de expedir licencias y permisos de conducir. 1. La secretaría tendrá a su cargo la expedición, suspensión o cancelación de las licencias y permisos para conducir vehículos en todo espacio de dominio público y uso común, que por disposiciones de esta ley o por razones de servicio, esté destinado al tránsito y al servicio de transporte, en las vías públicas estatales y municipales. 2. **Las licencias y permisos de conducir serán parte del Registro Estatal de Actores de la Movilidad, en los términos previstos por el título III de la presente ley.**"



60. No le asiste razón. La fracción IX del artículo 251 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima,³² establece que la Dirección de Tránsito, en auxilio de la Secretaría de Movilidad, asegurará el vehículo cuando realice funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga.

61. Hemos dicho que los servicios públicos de tránsito y transporte, dadas sus características, son servicios distintos; consecuentemente, la facultad que expresamente tiene el Municipio en materia de tránsito no incorpora la de transporte. En efecto, de conformidad con el inciso h), fracción V, del artículo 115 de la Constitución,³³ el Municipio debe "intervenir" tanto en la "formulación" como en la "aplicación" de los programas de transporte público de pasajeros en lo que afecte o se relacione con su ámbito territorial. Este enunciado normativo otorga atribuciones expresas a los Ayuntamientos, pero siempre dentro de los términos que las leyes federales y estatales establezcan.

62. Esto implica que cuando la fracción V en estudio dispone que los Municipios estarán facultados para intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público, se advierte que aquél tomará parte, en la medida que se afecte su ámbito territorial, en actividades o funciones tendentes de control para integrar en términos claros y precisos una proposición relativa al transporte público de pasajeros y poner en práctica los programas en su Municipio y obtener con ello un determinado efecto y siempre sujeto a lo que dispongan las leyes, ya sean federales o locales.

63. De la interpretación que se puede vislumbrar del texto constitucional, podemos obtener que los programas de transporte público de pasajeros

³² "Artículo 251. La Dirección Tránsito asegurará vehículos por cualquiera de las causas siguientes: ... IX. En auxilio de la Secretaría de Movilidad, cuando el vehículo realice funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga."

³³ "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: ... **V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y estatales relativas, estarán facultados para: ... h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial.**"



tendrán como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. También, la formulación de programas puede incluir el fomento de servicios alternativos de transporte, tales como sistemas de transporte eléctrico, fomentar el apoyo a grupos vulnerables, tales como adultos mayores, niños o discapacitados, entre otras funciones.

64. En ese sentido, la participación que corresponde a los Municipios en la aplicación de los programas de transporte público de pasajeros de ninguna forma significa que también pueda prestar de forma directa el servicio indicado, lo anterior es así dado que tal facultad no se encuentra conferida de forma expresa en la fracción III.

65. Lo anterior se puede desprender de la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso H, del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en razón de que la referida fracción III señala de forma expresa los servicios que el Municipio por su propia naturaleza son de su exclusiva atribución.

66. Por su parte, la fracción II del artículo 115 en comento, esencialmente, regula los aspectos de la autonomía municipal en los distintos órdenes, puesto que el objeto de las leyes que expidan las Legislaturas de los Estados será, entre otros, establecer las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo y, a su vez, los Ayuntamientos tendrán las facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes expedidas por las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.



67. Respecto de la fracción III, inciso h), del numeral 115 constitucional, ya ha quedado precisado que la conclusión del Tribunal Pleno, en lo que a este expediente interesa, radica en que constitucionalmente los Municipios sólo tienen atribución respecto del servicio público, entre otros, el de tránsito mas no el de transporte, en razón que respecto de este último la Constitución General no le otorga dicha facultad. De tal modo que bajo la interpretación sistemática de las fracciones II, III, inciso h) y V, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte que, específicamente, los Municipios tuvieran la atribución de prestar materialmente el servicio de transporte público.

68. Desde una perspectiva jurídico-constitucional, la actuación de las autoridades del Estado se encuentran acotadas por competencias y facultades específicas que son asignadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para los Municipios, a fin de que esas directrices sirvan como referente para la actuación de los diversos órdenes de gobierno, dada la complejidad del sistema municipal.

69. La competencia es expresa para las autoridades a diferencia de los particulares para quienes lo no prohibido se considera permitido, en tanto para las autoridades la concepción es a la inversa; de manera que para efectos de certeza en el ejercicio de atribuciones entre el Estado y el Municipio, si el artículo 115, fracción III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no le otorga la competencia para prestar materialmente el servicio público de transporte de pasajeros de forma específica, por seguridad jurídica tanto para las autoridades como para los gobernados, no es dable presumir ésta.

70. En ese sentido, constitucionalmente los Municipios carecen de la atribución constitucional para prestar el servicio de transporte público de pasajeros, ya que éste consiste en un servicio cuya actividad radica en llevar personas de un punto a otro como servicio público, desde luego, condicionado al cumplimiento de los requisitos legales previstos para tal efecto.

71. La Constitución, entonces, es clara en que se trata de una materia que debe ser regulada en leyes federales o estatales, pero también es clara en cuanto que establece límites expresos al contenido de estas leyes estatales o federales.



La ley debe autorizar a los Municipios para intervenir en la formulación y aplicación de los programas de transporte público de pasajeros cuando afecten su ámbito territorial de competencia, es decir, que el servicio público de transporte tenga como origen, destino o se interne en alguna parte de su territorio y la ruta correspondiente también afecte el ámbito territorial de otro u otros Municipios, mismas disposiciones que deben estar contenidas en la ley respectiva y, por ende, el Municipio no podrá actuar fuera del marco normativo correspondiente.

72. La Constitución habilita al Municipio para tener la intervención efectiva en la formulación y aplicación de programas constitucionalmente previstos, pero siempre conforme a las leyes federales y locales correspondientes; sin embargo, de ninguna forma la intervención en la formulación y aplicación de programas conlleva la prestación del servicio de transporte público como indebidamente pretende el actor.

73. En ese sentido, el contenido normativo de la fracción IX del artículo 251 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, donde establece que la Dirección Tránsito, en auxilio de la Secretaría de Movilidad, asegurará el vehículo cuando realice funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público de pasajeros, mixto o de carga; no incide en ninguna atribución del Estado sobre la forma en cómo se prestará el servicio de transporte público, dado que dicha acción de aseguramiento se ejercerá siempre dentro del marco y en auxilio de las facultades de la Secretaría de Movilidad.

74. A este respecto, el contenido normativo analizado no contiene una regulación específica sobre la forma en cómo debe otorgarse el servicio público de transporte, tampoco establece una regulación que tenga como finalidad establecer las políticas públicas inherentes al propio transporte, tales como, garantizar la seguridad de usuarios, los derechos de los permisionarios y concesionarios, expedir licencias; determinar la oferta y demanda del servicio, lo cual conlleva facultades para la creación, redistribución, modificación y adecuación de rutas; crear subprogramas, conforme a las necesidades del servicio, que en las grandes urbes usualmente son de tipo metropolitano. Se trata simplemente de una norma colaborativa, instituida con el fin de auxiliar a la autoridad estatal, cuando



advierta que un vehículo, dentro de la jurisdicción del Municipio de Manzanillo, está realizando funciones de transporte público sin tener permiso o concesión para prestar dicho servicio público.

75. A la vista de lo anterior, es claro que los argumentos del Estado de Colima son infundados, pues no se invade la esfera de competencia constitucional prevista para dicha entidad federativa, ni se advierte que la regulación analizada tenga como finalidad regular la forma en cómo se debe prestar el servicio público de transporte. En consecuencia, no le asiste razón cuando propone la invalidez del artículo 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo.

76. Por lo expuesto, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,

RESUELVE:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil diecisiete, en los términos del considerando sexto, parte B, de esta sentencia.

TERCERO.—Se reconoce la validez de los artículos 17 y 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil diecisiete, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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



En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión y existencia de los actos impugnados, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causales de improcedencia, en su parte A (en cuanto a declarar infundada la causa de improcedencia hecha valer por el síndico del Municipio de Manzanillo).

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo a las causales de improcedencia, en su parte B, consistente en sobreseer respecto de los artículos 12, 21, 22, 24, 31, 62, fracciones XII y XXII, 68, fracción VIII, 70, 74, 75, 77 y 78 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil diecisiete.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales en contra de las consideraciones de los párrafos cuarenta y seis y cincuenta y dos, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek en contra de las consideraciones de los párrafos cuarenta y seis y cincuenta y dos, y Pérez Dayán, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte A, consistente en reconocer la validez del artículo 17 del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Medina Mora I. y presidente



Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio, en su parte B, consistente en reconocer la validez del artículo 251, fracción IX, del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima, publicado en el Periódico Oficial "El Estado de Colima" de dicha entidad federativa el treinta de septiembre de dos mil diecisiete. Los Ministros Medina Mora I., y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Laynez Potisek anunció voto concurrente.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

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 no era necesaria la consulta a las personas con discapacidad previa a la emisión del Reglamento de Tránsito y de la Seguridad Vial del Municipio de Manzanillo, Colima. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Piña Hernández y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en el sentido de que era necesaria la consulta.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de agosto de 2020 a las 10:29 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LA LEGITIMACIÓN PASIVA LA TIENEN TANTO EL PODER LEGISLATIVO COMO EL EJECUTIVO DE LA ENTIDAD FEDERATIVA CUANDO SE LES ATRIBUYA LA EMISIÓN, PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LAS NORMAS IMPUGNADAS.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESESTIMARSE.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL ESTUDIO DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE LA CAUSA DE PEDIR.

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL NO EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO QUE NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.

VI. LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

VII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LOS MUNICIPIOS, EN SU ÁMBITO TERRITORIAL, EMITIR LAS NORMAS RELATIVAS A LA ADMINISTRACIÓN, ORGANIZACIÓN, PLANEACIÓN Y OPERACIÓN A DICHO SERVICIO, A FIN DE QUE SE PRESTE DE MANERA CONTINUA, UNIFORME, PERMANENTE Y REGULAR.

VIII. TRÁNSITO. CORRESPONDE A LAS LEGISLATURAS ESTATALES EMITIR LAS NORMAS QUE REGULAN LA PRESTACIÓN DE DICHO SERVICIO PARA DARLE UNIFORMIDAD A TODO EL ESTADO, MEDIANTE EL ESTABLECIMIENTO DE UN MARCO NORMATIVO HOMOGÉNEO.



IX. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE OAXACA. LAS MEDIDAS COACTIVAS TENDIENTES A GARANTIZAR EL PAGO DE MULTAS CONSTITUYEN ACTOS QUE SE UBICAN EN LA DIMENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR Y NO SE RELACIONAN DIRECTAMENTE CON ESE SERVICIO, POR LO QUE SU REGULACIÓN PREVISTA EN LA PROPIA LEY ESTATAL NO INVADIRÍA LA ESFERA MUNICIPAL (ARTÍCULO 18, FRACCIÓN XI, DE LA LEY DE TRÁNSITO, MOVILIDAD Y VIALIDAD DEL ESTADO DE OAXACA, DEROGADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 732 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

X. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE OAXACA. EL ASEGURAMIENTO DE DOCUMENTOS DEBE ENTENDERSE PROSCRITO PARA GARANTIZAR SANCIONES IMPUESTAS A LOS CONDUCTORES QUE INFRINJAN LA LEY ESTATAL Y SU REGLAMENTO, POR LO QUE SU IMPOSICIÓN NO ESTÁ IMPEDIDA TRATÁNDOSE DE SANCIONES EMITIDAS CON FUNDAMENTO EN UN DIVERSO ORDENAMIENTO (ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE TRÁNSITO, MOVILIDAD Y VIALIDAD DEL ESTADO DE OAXACA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 732 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

XI. TRÁNSITO EN EL ESTADO DE OAXACA. LA PROHIBICIÓN DE GARANTIZAR EL PAGO DE INFRACCIONES DE TRÁNSITO A TRAVÉS DEL ASEGURAMIENTO DE DOCUMENTOS DE CIRCULACIÓN, SE CONSTRIÑE A LAS FACULTADES QUE INICIALMENTE OSTENTABAN LAS AUTORIDADES ESTATALES (COMO LA POLICÍA VIAL ESTATAL) EN VÍAS DE COMUNICACIÓN DE SU JURISDICCIÓN, SIN QUE LA MISMA SEA EXTENSIVA A AUTORIDADES DE OTROS NIVELES DE GOBIERNO COMO EL MUNICIPAL (ARTÍCULO 25 DE LA LEY DE TRÁNSITO, MOVILIDAD Y VIALIDAD DEL ESTADO DE OAXACA, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚMERO 732 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL DE LA ENTIDAD EL VEINTISIETE DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISIETE).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 326/2017. MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, OAXACA. 12 DE SEPTIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: HÉCTOR HIDALGO VICTORIA PÉREZ.



Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día doce de septiembre de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos de la controversia constitucional identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Por escrito presentado el trece de diciembre de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **María de los Ángeles Gómez Sandoval Hernández**, en su carácter de síndica primera municipal del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, promovió controversia constitucional en contra de las autoridades y por los actos que a continuación se precisan:

1. Del Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca se reclama la orden para su publicación, la promulgación y la falta de ejercicio del veto respecto del Decreto Número 732, emitido por la LXIII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad el 27 de octubre del año 2017.

2. Del Congreso del Estado de Oaxaca se reclama la emisión del Decreto Número 732, emitido por la LXIII Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Oaxaca, de fecha 27 de octubre del año 2017.

La parte actora señaló como violados los artículos 14, 16, 113, fracción III, y 115, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Asimismo, narró los antecedentes del proceso legislativo que dio origen al decreto impugnado y en sus conceptos de invalidez manifestó, esencialmente, que las disposiciones legales impugnadas invaden el ámbito de atribuciones del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, por las siguientes razones:

- A través del Decreto 732 se deroga la fracción XI del artículo 18 de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, misma que estable-



cía la facultad de: "recoger y asegurar en garantía vehículos de motor, tarjeta de circulación, placas y/o licencia de manejo en los casos previstos en esta ley y su reglamento"; por su parte, el artículo 25 del mismo ordenamiento fue reformado a fin de establecer que en "ningún caso se asegurarán como garantía del pago de las infracciones el permiso para circular, la tarjeta de circulación, la licencia de manejo o placas, a los conductores que infrinjan esta ley o su reglamento".

• Asimismo, el **artículo transitorio primero** del referido decreto señala a la letra, lo siguiente:

"Primero. Se deroga toda disposición legal o reglamentaria de carácter estatal o municipal que se oponga al presente decreto."

El Municipio actor aduce que la disposición transitoria antes transcrita vulnera lo previsto en el artículo 115, fracciones I, II y III, inciso h), de la Constitución General de la República, al haber sido emitido sin la anuencia, autorización o intervención de los Municipios, lo cual invade la competencia del Municipio promovente en tanto que dicha disposición excede la facultad legislativa del Congreso de Oaxaca al normar aspectos relativos a la materia de tránsito, cuya facultad reglamentaria se encuentra reservada a los Municipios de conformidad con lo previsto por el artículo 115, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

• En virtud de lo anterior, y atendiendo al principio de supremacía constitucional que rige el sistema jurídico nacional, solicita se declare la invalidez de las normas combatidas.

• En apoyo de sus argumentos, invoca las tesis jurisprudenciales y aisladas del Tribunal Pleno y Segunda Sala que se leen bajo los siguientes rubros:

• P./J. 81/98 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS."

• P./J. 97/99 "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS OBJETIVOS DEL ORDEN JURÍDICO CONSTITUCIONAL SON LA ASIGNACIÓN DE COMPETEN-



CIA Y EL CONTROL DE SU EJERCICIO POR LAS AUTORIDADES DE LOS DEMÁS ÓRDENES JURÍDICOS."

- 2a. XIII/98 "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL ANÁLISIS PARA RESOLVER EL CONFLICTO SUSCITADO ENTRE DOS NIVELES DE GOBIERNO IMPLICA EL ESTUDIO TANTO DE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES RELATIVOS, COMO DE LA MOTIVACIÓN Y CAUSA GENERADORA QUE LLEVÓ AL LEGISLADOR A ELEVARLOS A RANGO CONSTITUCIONAL."

- 1a. CCXC/2015 "CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO NO LIMITA NI CONDICIONA EL DEL CONTROL CONCENTRADO."

SEGUNDO.—**Trámite de la demanda.** En proveído de catorce de diciembre de dos mil diecisiete, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número **326/2017**. Por razón de turno, se designó como instructor del procedimiento al Ministro **Alberto Pérez Dayán**, quien por acuerdo de dos de enero de dos mil dieciocho, admitió a trámite la demanda y tuvo como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, ordenando su emplazamiento y dar vista al procurador general de la República, para los efectos legales conducentes.

Asimismo, negó la medida cautelar solicitada en virtud de que la parte actora no impugna algún acto concreto de aplicación de los preceptos legales impugnados, a más de que existe prohibición expresa en el artículo 14 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al señalar que "**la suspensión no podrá otorgarse en aquellos casos en que la controversia se hubiere planteado respecto de normas generales**".

TERCERO.—**Contestación de la demanda.** El Poder Legislativo de esa entidad federativa, por conducto de la presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado y el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, por conducto de su consejero jurídico, dieron contestación a la demanda mediante diversos escritos depositados en las Oficinas de Correos de México los días veintiséis de febrero y primero de marzo de dos mil dieciocho, respectivamente.



Al efecto, hicieron valer las causas de improcedencia que se precisan en la parte considerativa del presente fallo y, en relación con los conceptos de invalidez formulados por la parte actora manifestaron, en esencia, lo siguiente:

Poder Legislativo del Estado de Oaxaca

El Decreto 732 no transgrede la esfera de competencia del Municipio de Oaxaca de Juárez, en virtud de que el Congreso del Estado tiene competencia para fijar la normativa básica en materia de tránsito que se extiende, entre otros rubros, a lo siguiente: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento, seguridad, infracciones y sanciones; facultades de las autoridades de tránsito y los medios de impugnación de los actos de autoridades en esta materia. Lo anterior, de conformidad con las jurisprudencias P./J. 137/2001 y P./J. 47/2011 (9a.), cuyos rubros señalan textualmente, lo siguiente: "TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ." y "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN."

Asimismo, destaca que al resolver las controversias constitucionales 18/2008, 24/1999 y 6/2001, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que las Legislaturas Estatales tienen facultades reguladoras en materia de tránsito, lo que incluye lo relativo a infracciones, sanciones y facultades de las autoridades de tránsito, por lo que es notorio que el decreto controvertido no invade el ámbito competencial y de atribuciones del Municipio de Oaxaca de Juárez.

Por otro lado, considera que las medidas consistentes en la retención de placas y documentos en garantía de pago constituye un exceso en perjuicio de los ciudadanos de la entidad federativa al aplicarse una sanción que priva al infractor de sus bienes o posesiones sin respetar las formalidades esenciales



del procedimiento, transgrediendo con ello los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca

En principio, señala que de seguir aplicándose las disposiciones modificadas a través del Decreto 732 se vulneraría lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el primero de los cuales prevé que nadie podrá ser privado de propiedades o posesiones, sino mediante juicio seguido ante los tribunales en el que se sigan las formalidades esenciales del procedimiento, mientras que el segundo señala que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.

En consecuencia, estima que continuar aplicando las normas en los términos previstos con anterioridad a su reforma resultaría inconstitucional al privar al ciudadano de sus bienes o posesiones sin que previamente se le siga en su contra un juicio ante los tribunales respetando las formalidades esenciales del procedimiento. Al respecto, estima aplicable al caso concreto la jurisprudencia P./J. 132/2001, cuyo rubro se transcribe: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL. SUS LÍMITES."

En ese contexto, pone de manifiesto que si bien los Ayuntamientos poseen una facultad reglamentaria prevista constitucionalmente, lo cierto es que dichos órganos, en ejercicio de su facultad regulatoria, deben respetar ciertos imperativos, por ejemplo, no establecer disposiciones en contravención a la Constitución General de la República y versar sobre materias que le correspondan constitucional o legalmente.

Concluye, que la facultad reglamentaria de los Municipios no puede tener el alcance de afectar en forma sustancial derechos de los gobernados protegidos constitucionalmente.

Mediante acuerdos de quince y veinte de marzo de dos mil dieciocho, el Ministro instructor tuvo por presentados a los promoventes con la personalidad



que ostentan, dando contestación a la demanda por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca. Asimismo, ordenó dar vista a la parte actora y al procurador general de la República, para los efectos legales conducentes y señaló fecha para la celebración de la audiencia de ley.

CUARTO.—Cierre de instrucción. Agotados los trámites de ley, el diez de mayo de dos mil dieciocho, tuvo verificativo la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, en la que se hizo relación de las constancias de autos y se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas por las partes.

Asimismo, se abrió el periodo de alegatos sin que se haya formulado alguno y se puso el expediente en estado de resolución.

Del acta relativa a la audiencia de ley, se desprende que **el procurador general de la República** no formuló pedimento ni expresó alegato alguno.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. El Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013 de trece de mayo de dos mil trece, ya que se plantea un conflicto entre el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de la propia entidad.

SEGUNDO.—Legitimación activa y pasiva. El artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución General de la República, establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las controversias constitucionales que se susciten entre los poderes de un mismo Estado por la constitucionalidad de sus actos.

Por su parte, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 10,



fracciones I y II, establece que tienen el carácter de partes en las controversias constitucionales:

a) Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia.

b) 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.

Además, el citado ordenamiento legal, en su artículo 11 establece que **"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"**.

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la disposición antes transcrita admite una interpretación flexible, a efecto de que las normas legales no se conviertan en un obstáculo para el acceso a la justicia cuando se advierte una hipótesis no prevista expresamente en la ley, más aún cuando existen elementos suficientes que permiten inferir que la persona que promueve la controversia no lo hace en defensa de un interés propio, sino en el del órgano a nombre de quien lo hace. Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 52/2003 del Tribunal Pleno que se lee bajo el rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ARTÍCULO 11 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, QUE REGULA LA LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA, ADMITE INTERPRETACIÓN FLEXIBLE."¹

I. Legitimación activa. De acuerdo con lo anterior, debe estimarse que el Municipio de Oaxaca de Juárez está legitimado para promover la presente controversia, en tanto reclama de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, septiembre de 2003, página 1057, con número de registro digital: 183319.



Oaxaca, la emisión, promulgación y publicación del Decreto Número Setecientos Treinta y Dos por el que se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, por estimar que con dichas reformas se invade su esfera de competencia al legislar sobre aspectos relativos al tránsito, facultad que se encuentra reservada para los Municipios, en términos del artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución General de la República.

Asimismo, se debe considerar que la persona que promovió la presente controversia en representación del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, se encuentra legitimada para ello, dado que la demanda respectiva se formuló por María de los Ángeles Gómez Sandoval Hernández, en su carácter de síndica primero municipal del Ayuntamiento del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, lo que acreditó con la copia certificada del acta relativa a la sesión solemne celebrada por el honorable Cabildo Municipal el día uno de enero de dos mil diecisiete, en la que se le designó para ocupar el cargo con el que se ostenta para el periodo comprendido del primero de enero de dos mil diecisiete al treinta y uno de diciembre de dos mil dieciocho.

Por tanto, en términos de lo previsto en el artículo 71, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Oaxaca debe estimarse que la síndica primera municipal ostenta la representación legal del referido Municipio.²

II. Legitimación pasiva. Las autoridades demandadas son los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca. Ambos tienen legitimación pasiva para comparecer con tal carácter en la presente controversia, toda vez que se les atribuye la emisión, promulgación y publicación de las normas impugnadas, así como el no ejercicio del veto, respectivamente.

Asimismo, las personas que comparecieron en la presente controversia en representación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se encuentran legitimadas para ello.

² "Artículo 71. Los síndicos serán representantes jurídicos del Municipio y responsables de vigilar la debida administración del erario público y patrimonio municipal, con las siguientes atribuciones:
"I. Representar jurídicamente al Municipio en los litigios en que éstos fueren parte."



Es así, ya que el Poder Legislativo del Estado de Oaxaca compareció a juicio por conducto de María de las Nieves García Fernández, en su carácter de presidenta de la Junta de Coordinación Política de la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado de Oaxaca, lo que acreditó con la copia certificada del acta de sesión celebrada el catorce de noviembre de dos mil diecisiete, con motivo de la elección de la Mesa Directiva de la Sexagésima Tercera Legislatura, en la que se le eligió para ocupar el cargo con el que se ostenta.

Luego, si de acuerdo con lo previsto en el artículo 40 Bis, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, le corresponde al presidente de la mesa directiva la representación legal del Poder Legislativo de ese Estado, es claro que la persona que compareció en su representación en la presente controversia, se encuentra legitimado para ello.³

Por su parte, el Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca compareció a la presente controversia por conducto de José Octavio Tinajero Zenil, quien se ostentó como consejero jurídico de ese Poder, lo que acreditó con la copia certificada de su nombramiento que le fue conferido por el gobernador del Estado de Oaxaca en el cargo con el que se ostenta.

Entonces, si en términos de lo previsto en el artículo 49, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, el consejero jurídico representa legalmente al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte, es evidente que la persona que compareció en el presente juicio en representación del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca, se encuentra legitimado para tal efecto.⁴

³ "Artículo 40 Bis. El presidente de la Junta de Coordinación Política tendrá las atribuciones siguientes:

"...

"II. Tener la representación legal del Congreso y delegarla en la persona o personas que resulten necesarias."

⁴ "Artículo 49. La Consejería Jurídica prevista en el artículo 98 Bis de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, estará a cargo del consejero jurídico del Gobierno del Estado, quien dependerá directamente del Ejecutivo Estatal y quien ejerce la representación jurídica del Estado, del titular del Poder Ejecutivo y de la Gubernatura, así como otorga el apoyo técnico jurídico en forma permanente y directa al gobernador del Estado.



TERCERO.—**Oportunidad.** Conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, y 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tratándose de normas generales, el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o bien, a partir del día siguiente al en que se produzca su primer acto de aplicación.

Así, para poder establecer si la presente controversia se promovió oportunamente, es necesario tener en cuenta que la parte actora señaló como actos reclamados, el Decreto Número Setecientos Treinta y Dos por el que se deroga y reforma los artículos 18, fracción XI, y 25, ambos de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, publicado en el Periódico Oficial del Estado el viernes veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, de lo que se sigue que **las precisadas normas generales se impugnan con motivo de su publicación** y, por ende, **el referido plazo de treinta días hábiles transcurrió del lunes treinta de octubre al jueves catorce de diciembre de dos mil diecisiete.**⁵

Por tanto, si **la demanda relativa se presentó** en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación **el trece de diciembre de dos mil diecisiete**, es dable concluir que la presente controversia constitucional se promovió dentro del plazo legal previsto para ello.

CUARTO.—**Causales de improcedencia.** A continuación se abordan las causales de improcedencia invocadas por las autoridades demandadas.

"A la Consejería Jurídica del Gobierno del Estado le corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

"I. Representar legalmente al Estado de Oaxaca, al titular del Poder Ejecutivo y a la gubernatura en todo juicio, proceso o procedimiento en que sean parte."

⁵ Al efecto, deben excluirse los días veintiocho y veintinueve de octubre; cuatro, cinco, once, doce, dieciocho, diecinueve, veinticinco y veintiséis de noviembre; dos, tres, nueve y diez de diciembre, todos de dos mil dieciocho, por ser sábados y domingos; así como los días uno, dos, tres y veinte de noviembre. Lo anterior de conformidad con lo previsto en los artículos 3o., fracción III, de la ley de la materia; 3o. y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto primero, inciso n), del Acuerdo General 18/2013.



En primer lugar, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Oaxaca denuncian la actualización en el presente caso de la causal de improcedencia prevista en la fracción VII, del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución, según la cual las controversias constitucionales son improcedentes cuando sean interpuestas de forma extemporánea, pues, afirma, el Municipio actor impugnó el decreto fuera del plazo legal.

Dado que la cuestión de la oportunidad de la demanda respecto del decreto impugnado ha sido abordada en el tercer considerando de esta resolución, es necesario remitirse al mismo para su contestación.

En segundo lugar, el Poder Ejecutivo Local considera que debe sobreseerse en el juicio al considerar que la parte actora carece de interés legítimo en promover la presente controversia, toda vez que las normas impugnadas no transgreden la esfera competencial del Municipio promovente, por lo que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, de la ley de la materia; además, al no existir la invasión de competencias aludida por la parte actora, estima que los efectos de las normas reclamadas resultan inexistentes, situación que a su juicio actualiza la diversa causal de sobreseimiento contenida en el artículo 20, fracción III, del referido ordenamiento.

Procede desestimar las causales de improcedencia antes sintetizadas, puesto que corresponde al estudio de fondo la determinación relativa a la invasión o no de competencias del Municipio actor mediante el decreto impugnado y los efectos que ésta tendría. Resulta aplicable la tesis número P./J. 92/99 de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁶

Adicionalmente, el Poder Ejecutivo estima que la demanda promovida por el Municipio accionante carece de conceptos de validez tendientes a exponer en qué consiste la violación constitucional a cargo de las responsables.

⁶ Jurisprudencia P./J. 92/99 del Tribunal Pleno de la Novena Época, localizable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, registro digital: 193266, página 710.



De igual forma se desestima dicho argumento, toda vez que del simple análisis de la demanda de controversia se advierte que la causa de pedir del presente conflicto radica en demostrar la inconstitucionalidad del artículo transitorio primero del decreto setecientos treinta dos, ello, al considerar que el mismo se trata de un aspecto relativo al tránsito, materia que se encuentra reservada constitucionalmente a los Municipios, por ende, estima vulnerada su esfera de competencia. Al caso resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 135/2005, misma que lleva por rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR."⁷

No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno, que en los conceptos de impugnación del promovente se atribuye al Poder Ejecutivo la omisión de ejercer facultad de veto en relación con el decreto impugnado.

Al respecto, es importante destacar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que cuando la materia de lo impugnado verse sobre asuntos que corresponden en su totalidad a cuestiones de índole política, éstos no están sujetos a control jurisdiccional. Por tal motivo, la pretensión de que este Alto Tribunal califique el no ejercicio del derecho de veto por parte del Poder Ejecutivo estatal, carece de sustento constitucional en tanto que obligaría a la Suprema Corte a establecer parámetros que no se encuentran establecidos en la Norma Fundamental y de ahí realizar un análisis sobre si tal circunstancia satisface el estándar constitucional, lo cual tornaría la presente controversia en un medio de control político.

Por tanto, la controversia constitucional es improcedente contra el no ejercicio del derecho de veto, pues al constituir un medio de control político, no es susceptible de análisis en sede judicial; además de que admitir la procedencia de la controversia constitucional en el supuesto indicado generaría la irrupción del Tribunal Constitucional en el sistema de pesos y contrapesos diseñado

⁷ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXII, octubre de 2005, página 2062, registro digital: 177048.



por el Constituyente del Estado, y la consiguiente afectación al cauce que debe seguir el proceso legislativo.⁸

No existiendo otro motivo de improcedencia planteado por las partes, ni advertido de oficio por este Tribunal Pleno, es conducente entrar al estudio del fondo del asunto.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** El Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, impugna el Decreto Número Setecientos Treinta y Dos, mediante el cual, el Poder Legislativo Local derogó el contenido de la fracción XI del artículo 18 de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, el cual establecía la posibilidad de recoger y asegurar en garantía vehículos de motor, tarjeta de circulación, placas y/o licencia de manejo en los casos previstos por la propia ley y su reglamento; por otro lado, se modificó el texto del artículo 25 del propio ordenamiento para establecer que: **"en ningún caso se asegurarán como garantía del pago de las infracciones el permiso para circular, la tarjeta de circulación, la licencia de manejo o placas, a los conductores que infrinjan esta ley o su reglamento"**, en otras palabras, el decreto impugnado proscribió la posibilidad de que las autoridades encargadas de la observancia de la norma puedan retener un vehículo, documentos o placas de circulación con la finalidad de garantizar el pago de infracciones previstas por la propia ley o su reglamento.

En ese contexto, el artículo transitorio primero deroga cualquier disposición legal o reglamentaria de carácter estatal o municipal que se oponga al contenido de las mencionadas reformas.

Tal como se adelantó, a juicio del Municipio actor el contenido del decreto antes señalado se traduce en una violación al artículo 115, fracciones II y III, inciso h), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al derogar toda disposición tanto estatal como municipal que en su caso contravengan

⁸ "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL EJERCICIO DEL DERECHO DE VETO, PUES AL CONSTITUIR UN MEDIO DE CONTROL POLÍTICO, NO ES SUSCEPTIBLE DE ANÁLISIS EN SEDE JUDICIAL.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Primera Sala, Tomo XXIX, mayo de 2009, página 849, registro digital: 167282, tesis 1a. LXXXVI/2009.



la disposición reformada, la cual proscribe asegurar como garantía para el pago de infracciones el permiso para circular, la tarjeta de circulación, la licencia de manejo o placas a los conductores que infrinjan la Ley Estatal de Tránsito o su reglamento, precepto que constituye una invasión a su ámbito de competencia al regular un aspecto relativo a la materia de tránsito, mismo que le atañe de conformidad con la distribución competencial prevista en el artículo 115, fracción II, de la Constitución General de la República, el cual prevé que: "los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia."

Para una mejor comprensión, se transcribe el texto de las normas impugnadas, mismo que a la letra señala:

Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca	
Texto vigente hasta el veintiséis de octubre de dos mil diecisiete.	Texto reformado mediante Decreto 732 publicado en Periódico Oficial del Estado de Oaxaca el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.
"Artículo 18. Son atribuciones y obligaciones de los elementos de la policía vial Estatal: ...	"Artículo 18. Son atribuciones y obligaciones de los elementos de la policía vial Estatal: ...
"XI. Recoger y asegurar en garantía vehículos de motor, tarjeta de circulación, placas y/o licencia de manejo en los casos previstos en esta ley y su reglamento."	XI. (Derogada). "
"Artículo 25. Los integrantes de la policía vial Estatal, están facultados para asegurar en el siguiente orden: permiso para circular, tarjeta de circulación, la licencia de manejo, o placas a los conductores que infrinjan esta ley o su reglamento."	"Artículo 25. En ningún caso se asegurarán como garantía del pago de las infracciones el permiso para circular, la tarjeta de circulación, la licencia de manejo o placas, a los conductores que infrinjan esta ley o su reglamento. "



Primero. Se deroga toda disposición legal o reglamentaria de carácter estatal o municipal que se oponga al presente decreto."

Es menester precisar que la materia de estudio de esta controversia constitucional se ocupará del análisis de las modificaciones realizadas a los artículos 18 y 25 de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, así como el artículo transitorio primero del decreto impugnado, disposiciones que constituyen un sistema normativo a través del cual se extingue la posibilidad de asegurar documentos de tránsito y placas con la finalidad de garantizar el pago de infracciones previstas en la Ley de Tránsito del Estado de Oaxaca y su reglamento, así como la derogación de todas las disposiciones estatales y municipales contrarias a dicha prohibición.

A juicio de este Pleno, para decidir sobre los méritos de los preceptos antes señalados, es necesario recordar en primer lugar cuáles son las previsiones constitucionales que regulan la prestación del servicio público de tránsito y, más específicamente, traer a cuenta lo dicho por esta Suprema Corte en precedentes que puedan resultar relevantes para la resolución de este conflicto de atribuciones.

En principio resulta conveniente señalar que el siete de julio de dos mil cinco, al resolver la controversia constitucional **14/2001**, el Tribunal Pleno explicó los rasgos característicos del régimen constitucional en materia municipal, y destacó los criterios mediante los cuales la Constitución Federal busca armonizar y equilibrar las facultades legislativas de los Congresos Estatales, con las facultades reglamentarias de los Municipios previstas en la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Se afirmó que la Constitución Federal persigue un esquema de equilibrio competencial que garantice a cada uno de los poderes públicos involucrados un espacio para ejercer competencias propias. En esa medida, le corresponde al Estado sentar las bases generales con el fin de que existan similitudes en los aspectos fundamentales en todos los Municipios –los elementos "indispensables" para asegurar el funcionamiento de los mismos– y a los Municipios les corresponde dictar sus normas específicas.



Por otra parte, el Pleno destacó que para precisar la extensión normativa legítima de cada una de estas fuentes de derecho –reglamentos municipales de fundamento constitucional directo versus leyes estatales en materia municipal– deben tomarse en consideración los siguientes puntos:

1) La regulación de aspectos generales en las leyes estatales tendrá por objeto únicamente establecer un marco normativo homogéneo, adjetivo y sustantivo, a los Municipios de un Estado, que debe entenderse como el caudal normativo indispensable que asegure el funcionamiento del Municipio, pero únicamente en los aspectos que requieran dicha uniformidad.

2) La competencia reglamentaria del Municipio implica la facultad exclusiva para regular los aspectos medulares de su propio desarrollo.

3) No es aceptable que con apoyo en la facultad legislativa con que cuenta el Estado para regular la materia municipal, intervenga en las cuestiones específicas de cada Municipio, toda vez que esto le está constitucionalmente reservado a éste. Esto es, las bases generales de la administración pública municipal, no pueden tener una extensión temática tal que anule la facultad del Municipio para reglamentar sus cuestiones específicas.

4) En consecuencia queda para el ámbito reglamentario, como facultad exclusiva de los Ayuntamientos, lo relativo a policía y gobierno, su organización y funcionamiento interno, lo referente a la administración pública municipal, así como la facultad para emitir normas sustantivas y adjetivas en las materias de su competencia exclusiva, a través de bandos, reglamentos, circulares y demás disposiciones de carácter general, en todo lo que se refiera a las cuestiones específicas de cada Municipio.

5) Las leyes estatales en materia municipal derivadas del artículo 115, fracción II, inciso a), de la Constitución Federal, esto es, "las bases generales de la administración pública municipal", esencialmente comprenden aquellas normas indispensables para el funcionamiento regular del Municipio; del Ayuntamiento como su órgano de gobierno y de su administración pública; las normas relativas al procedimiento administrativo, conforme a los principios que se enuncian en los nuevos incisos incluidos en la reforma, así como la regulación de los



aspectos de las funciones y los servicios públicos municipales que requieren uniformidad, para efectos de la posible convivencia y orden entre los Municipios de un mismo Estado.⁹

Asimismo, en la controversia constitucional **146/2006**, se complementó lo anterior al clarificar que el principio que rige las relaciones entre las normas estatales de contenidos básicos y los reglamentos municipales es el principio de competencia, no el de jerarquía,¹⁰ lo cual implica que la validez de ambos tipos de normas deriva directa y exclusivamente de la distribución competencial establecida por la Constitución.

Ello significa que los límites de contenido que los reglamentos municipales deben respetar son los derivados de la interpretación de las fracciones II y III del artículo 115 constitucional, cuya extensión, en los casos en que ello resulte litigioso, definirá la Suprema Corte y no la voluntad ilimitada o discrecional de las Legislaturas Estatales al emitir las leyes estatales en materia municipal. Se trata de un esquema en cuyo contexto "un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno (tiene) las atribuciones que constitucionalmente le corresponden".¹¹

⁹ *Ibíd*, páginas: 200-201

¹⁰ Controversia constitucional 146/2006, interpuesta por el Municipio de Reynosa, Tamaulipas, fallada en el Pleno de la Suprema Corte, el primero de abril de dos mil ocho, páginas: 84-90.

¹¹ "LEYES ESTATALES Y REGLAMENTOS EN MATERIA MUNICIPAL. ESQUEMA DE ATRIBUCIONES CONSTITUCIONALES QUE DERIVAN DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El Órgano Reformador de la Constitución en 1999 modificó el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con un doble propósito: delimitar el objeto y alcance de las leyes estatales en materia municipal y ampliar la facultad reglamentaria del Municipio en determinados aspectos, según se advierte del dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en el cual se dispone que el contenido de las ahora denominadas 'leyes estatales en materia municipal' debe orientarse a las cuestiones generales sustantivas y adjetivas que den un marco normativo homogéneo a los Municipios de un Estado, sin intervenir en las cuestiones específicas de cada uno de ellos, lo que se traduce en que la competencia reglamentaria municipal abarque exclusivamente los aspectos fundamentales para su desarrollo. Esto es, al preverse que los Ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las Legislaturas de los Estados, bandos de policía y gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia



1. Ahora bien, de frente a la resolución de la litis en la presente controversia, resulta conveniente analizar lo dispuesto en la fracción III del artículo 115 constitucional, disposición que garantiza a los Municipios la prestación de una serie de servicios públicos entre los cuales está el tránsito, ámbito que protagoniza el grueso de las diferencias entre el Municipio actor y los Poderes demandados en el contexto de la presente controversia, para ello, resulta conveniente invocar los criterios emitidos por este Alto Tribunal en torno a la extensión de la competencia municipal en materia de servicio público de tránsito.

Al resolver la controversia constitucional **2/98** el veinte de octubre de mil novecientos noventa y ocho, interpuesta por el Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, este Tribunal Pleno tuvo oportunidad de referirse a las características que definen el servicio de tránsito. En esa ocasión se sostuvo que dicho servicio se define como "la actividad técnica, realizada directamente por la administración pública, encaminada a satisfacer la necesidad de carácter general de disfrutar de seguridad vial en la vía pública y circular por ella con fluidez bien como peatón, ya como conductor o pasajero de un vehículo, mediante la adecuada regulación de la circulación de peatones, animales y vehículos, así como del estacionamiento de estos últimos en la vía pública; cuyo cumplimiento uniforme y continuo, debe ser permanentemente asegurado, regulado y controlado por los gobernantes, con sujeción o un mutable régimen jurídico de derecho público, para el cabal ejercicio del derecho de libertad de tránsito de toda persona".¹²

Las consideraciones anteriores se encuentran plasmadas en la jurisprudencia P./J. 84/98, cuyo rubro señala a la letra: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. EL REGLAMENTO DE TRÁNSITO Y TRANSPORTE DEL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL ESTADO DE OAXACA, EN LA PARTE QUE REGLAMENTA EL TRANSPORTE."

y aseguren la participación ciudadana y vecinal, se buscó establecer un equilibrio competencial en el que prevaleciera la regla de que un nivel de autoridad no tiene facultades mayores o más importantes que el otro, sino un esquema en el que cada uno tenga las atribuciones que constitucionalmente le corresponden; de manera que al Estado compete sentar las Bases generales a fin de que exista similitud en los aspectos fundamentales en todos sus Municipios, y a éstos corresponde dictar sus normas específicas, dentro de su jurisdicción, sin contradecir esas bases generales." (Tesis P./J. 133/2005, página 2068, Tomo XXII del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, octubre de 2005, con número de registro digital: 176948).

¹² Controversia constitucional 2/98, páginas: 106-107.



En cuanto a la competencia para regular la materia de tránsito, el Tribunal Pleno determinó al resolver la controversia constitucional **18/2008**, que la prestación del servicio público de tránsito es una competencia municipal y no estatal; sin embargo, los Municipios se encuentran compelidos a respetar las normas y lineamientos básicos que los Estados, salvaguardando las previsiones del segundo párrafo de la fracción II del artículo 115, pueden incluir en las normas en materia municipal, sin que estas leyes de contenido constitucionalmente acotado puedan hacer nugatorias las facultades municipales; en tal virtud, resultarán inconstitucionales todas las normas estatales que no contengan este tipo de regulación general y no concedan a los Municipios espacio suficiente para adoptar normas de concreción y ejecución que les permita ejercer la facultad normativa que les confiere el segundo párrafo de la fracción II del artículo 115 constitucional.

Asimismo, esta Suprema Corte determinó que los legisladores locales se encuentran impedidos para emitir normas que incidan **directamente** con el desarrollo del servicio público de tránsito, aun cuando dichas disposiciones tengan por objeto inmediato la regulación de aspectos de competencia estatal como, por ejemplo, el transporte de pasajeros.

En el mismo precedente se determinó que tratándose de vías de comunicación estatales, resulta dable que sea el Congreso del Estado quien establezca la regulación en materia de tránsito dentro de las áreas geográficas no reservadas a la Federación y no encomendadas a los Municipios, ello toda vez que el ámbito competencial estatal se integra por facultades no expresamente reservadas a ninguno de los demás órdenes de gobierno.

Dichas consideraciones dieron origen a las jurisprudencias P./J. 48/2011 (9a.) y P./J. 47/2011 (9a.), cuyos rubros señalan a la letra: "FACULTAD REGLAMENTARIA MUNICIPAL EN MATERIA DE TRÁNSITO. REGULACIÓN ESTATAL EN MATERIA DE TRANSPORTE QUE LA HACE NUGATORIA (LEY DE TRANSPORTE DEL ESTADO DE MORELOS)." y "SERVICIO PÚBLICO DE TRÁNSITO EN UN MUNICIPIO. ALCANCE DE LAS COMPETENCIAS NORMATIVAS ESTATALES Y MUNICIPALES EN SU PRESTACIÓN."

En el mismo contexto, al resolver la controversia constitucional **6/2001** este Alto Tribunal determinó que si bien el artículo 115, fracción III, inciso h), de la



Carta Magna, reserva el tránsito como una de las funciones y servicios públicos a cargo de los Municipios, ello no significa que las Legislaturas de los Estados estén impedidas para legislar en esa materia, porque tienen facultades para legislar en materia de vías de comunicación, lo que comprende el tránsito y, conforme al sistema de distribución de competencias establecido en nuestra Constitución Federal, tal servicio debe ser regulado en los tres niveles de Gobierno: Federal, Estatal y Municipal.

Para clarificar dicha afirmación se sostuvo, que para "delimitar la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atenderse, por una parte, al espacio geográfico materia de regulación, es decir, corresponderá a la Legislatura Estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, por la otra, a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado, esto es, corresponderá a la Legislatura Estatal emitir las normas sobre las cuales debe prestarse el servicio público y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afectan ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio del Estado por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial, como lo son las normas y criterios para administrar, organizar, planear y operar el servicio de tránsito a su cargo".¹³

En dicha controversia se reafirmó, que en materia de tránsito, los Municipios deben observar las leyes federales y estatales respectivas y sujetarse a las mismas, tanto al hacer uso de su facultad de aprobación de reglamentos de tránsito como al prestar el servicio de tránsito, las cuales, desde luego, no pueden desvirtuar la competencia del Municipio para regular **las cuestiones específicas de tránsito aplicables a su ámbito de jurisdicción territorial, ni hacer inefectiva su facultad primigenia de prestar el servicio, salvo que el Ayuntamiento respectivo haya convenido lo contrario.**

¹³ Controversia constitucional 6/2001, página 129.



A partir de lo anterior, el Tribunal Pleno precisó que la competencia normativa de los Congresos de los Estados para establecer un marco jurídico básico en materia de tránsito se extiende, entre otros ámbitos, a los siguientes: registro y control de vehículos; reglas de autorización de su circulación; emisión de las placas de los vehículos; requerimientos necesarios para que éstos circulen; reglas a las que deben sujetarse los pasajeros y peatones respecto a su circulación, estacionamiento, seguridad, infracciones y sanciones; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de autoridades en esta materia.

En relación con la potestad legislativa de los Municipios en materia de tránsito, señaló que ésta puede desplegarse al menos respecto de los siguientes rubros: administración, organización, planeación y operación del servicio de tránsito que se preste dentro de su jurisdicción para que el mismo sea continuo, uniforme, permanente y regular. Estos aspectos permiten a los Municipios regular cuestiones como el sentido de circulación de las calles y avenidas, el horario para la prestación de los servicios administrativos, el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales, de manera no limitativa.¹⁴

Las consideraciones antes señaladas dieron origen a la jurisprudencia P./J. 137/2001, cuyo rubro señala a la letra: "TRÁNSITO EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA. LA EXPEDICIÓN DE LA LEY RELATIVA POR LA LEGISLATURA ESTATAL NO QUEBRANTA EL ARTÍCULO 115, FRACCIONES II Y III, INCISO H), DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NI INVADE LA ESFERA COMPETENCIAL DEL MUNICIPIO DE JUÁREZ."

Por otro lado, resulta también conveniente señalar lo determinado por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional **25/98**, en la cual se reconoció que en términos del artículo 115 de la Constitución Federal, los Municipios se encuentran facultados para celebrar convenios con las autoridades estatales

¹⁴ *Ibíd.*, página 134.



a fin de que éstas presten el servicio público de tránsito, manteniéndose en todo caso la facultad del Municipio de reivindicar su ejercicio y lograr su total reintegración, potestad de reintegración que no puede ser delegada.¹⁵

Del parámetro de regularidad constitucional antes relatado, se advierte que en términos de las fracciones II y III, inciso h), del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde a los Municipios el desarrollo normativo relativo al servicio público de tránsito; sin embargo, esta facultad no le resulta exclusiva pues se reconoce que los gobiernos de las entidades federativas también podrán emitir disposiciones al respecto, siempre y cuando no se llegue al extremo de hacer nugatoria la potestad legislativa de los Municipios, a través de la interferencia en cuestiones específicas de tránsito aplicables al ámbito de jurisdicción territorial del Municipio, o bien, se haga inefectiva su facultad de prestar el servicio de tránsito, salvo en aquellos casos en los que el Ayuntamiento convenga lo contrario.

De igual forma, a fin de delimitar los alcances de las potestades legislativas antes señaladas, este Tribunal Pleno determinó que el límite de la competencia estatal y municipal en la regulación de tránsito debe atender a dos cuestiones: **1)** al espacio geográfico materia de regulación, entendiendo que corresponderá a la Legislatura Estatal el establecer la normativa correspondiente a las vías de comunicación estatal y a los Municipios las de las vías ubicadas dentro de su jurisdicción; y, **2)** a la materia propia de tránsito objeto de regulación, correspondiendo a la Legislatura Estatal dar la normatividad general que debe regir en el Estado a fin de dar homogeneidad al marco normativo de tránsito en el Estado y a los Ayuntamientos la reglamentación de las cuestiones de tránsito específicas de sus Municipios que, por tanto, no afecten ni trascienden en la unidad y coherencia normativa que deba existir en todo el territorio

¹⁵ "TRÁNSITO. ES UN SERVICIO PÚBLICO QUE EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN RESERVA A LOS MUNICIPIOS, POR LO QUE SI ALGUNO LLEGA A CELEBRAR UN CONVENIO CON EL GOBIERNO DEL ESTADO PARA QUE ÉSTE LO PRESTE EN EL LUGAR EN EL QUE RESIDE, EL MUNICIPIO, EN TODO MOMENTO, PUEDE REIVINDICAR SUS FACULTADES, PUES UN CONVENIO NO PUEDE PREVALECER INDEFINIDAMENTE FRENTE A LA CONSTITUCIÓN.". *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Pleno, Novena Época, Tomo XI, abril de 2000, página 822, registro digital: 191989, tesis P./J. 56/2000.



del Estado, por referirse a las peculiaridades y necesidades propias de sus respectivos ámbitos de jurisdicción territorial.

Lo anterior se complementó al establecer, de manera no limitativa, los ámbitos que pueden comprender la competencia normativa de los gobiernos locales en materia de tránsito, por ejemplo, *el registro y control de vehículos; las reglas de seguridad, infracciones y sanciones; facultades de las autoridades de tránsito, y los medios de impugnación de los actos de autoridades en esta materia;* con base en ello, la potestad legislativa de los Municipios en materia de tránsito se encuentra reservada a cuestiones, entre las que destaca, *el reparto competencial entre las diversas autoridades municipales en materia de tránsito, las reglas de seguridad vial en el Municipio y los medios de impugnación contra los actos de las autoridades municipales.*

Asimismo, resulta dable resaltar el reconocimiento de la facultad con la que cuentan los Municipios de celebrar convenios con el gobierno estatal que corresponda, a fin de que sea este último el que se encargue de prestar el servicio público de tránsito que de manera primigenia correspondería a los órganos municipales.

Por otro lado, del examen del marco constitucional vigente en el Estado de Oaxaca, específicamente, del artículo 113, fracción III, inciso h), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca,¹⁶ así como el artículo 43, fracción XX, de la Ley Orgánica Municipal de la misma entidad,¹⁷ se desprende que los Municipios de ese Estado tienen a su cargo el servicio público de tránsito.

¹⁶ "Artículo 113. El Estado de Oaxaca, para su régimen interior, se divide en Municipios Libres que están agrupados en distritos rentísticos y judiciales.

"...

"III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:

"...

"h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de la Constitución General de la República, policía preventiva municipal y tránsito; así como protección civil."

¹⁷ "Artículo 43. Son atribuciones del Ayuntamiento:

"...

"XX. Resolver en los términos convenientes para la comunidad, los casos de concesión de servicios públicos de su competencia, con excepción de los de seguridad pública y tránsito."



2. Una vez determinado el parámetro de regularidad constitucional que orientará el presente estudio y vistas las normas impugnadas bajo los estándares anteriores, este Pleno considera que los argumentos hechos valer por el Municipio actor son **infundados**.

Para sustentar esta afirmación, resulta pertinente tener en cuenta los criterios sustentados por este Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional **22/2008** y la acción de inconstitucionalidad **13/2013**, dadas las similitudes que guardan con el presente asunto.

En el primero de los referidos precedentes el Tribunal Pleno realizó un control abstracto de diversos preceptos de la Ley de Transporte del Estado de Morelos y de la Ley de Tránsito de la misma entidad, mismos que fueron impugnados por el Municipio de Jiutepec, Estado de Morelos, por considerar que la expedición de dichos preceptos vulneraba la esfera de atribuciones del Municipio en Materia de Tránsito y Vialidad, al pretender reducir sus facultades.

Dentro de las cuestiones que importa destacar de aquel asunto, se encuentra el análisis que se realizó del artículo 13 de la Ley de Transporte del Estado, cuyo texto reconocía la facultad del director general de Control Vehicular de "controlar y resguardar las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias de conducir de uso particular".¹⁸ Al reconocer la validez de dicho precepto, este órgano jurisdiccional sostuvo las consideraciones siguientes:

"Los artículos analizados pueden reconocerse como parte de las normas básicas que las Legislaturas Estatales están constitucionalmente autorizadas para dictar. Los artículos analizados se refieren a las atribuciones de control vehicular que la Dirección General de Control Vehicular y la Dirección General de Transportes sobre los vehículos tanto de servicio particular y como de trans-

¹⁸ "Artículo 13. Son atribuciones del director general de Control Vehicular:

"...

"III. Controlar y resguardar las placas metálicas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones, permisos y licencias de conducir de uso particular."



porte público. Así, por ejemplo, **el artículo 13 faculta al citado órgano ejecutivo para que expedir, controlar y resguardar placas, tarjetas de circulación, calcomanías, autorizaciones y permisos del servicio particular.** Los artículos 61 y 62 se refieren a la cancelación y revocación de las concesiones del servicio de transporte público. Los artículos 69, 70 y 71 se refieren a la cancelación, suspensión y renovación del gafete de identificación de los operadores del servicio de transporte público. Finalmente, los artículos 105, 106, 108 y 111 se refieren a las sanciones que pueden imponerse a las unidades de transporte.

"A juicio de este Pleno, parte de estas normas en realidad deben considerarse con más propiedad normas reguladoras del *transporte*, más que reguladoras del tránsito –en tanto se refieren esencialmente, al control vehicular que ejercen las autoridades sobre vehículos y prestadores del servicio público de transporte–. **Otras, en particular las que prevén causas de suspensión o cancelación de licencias y permisos de conducir en una variedad de hipótesis o las que establecen sanciones para los conductores que infrinjan ciertas normas de comportamiento o desempeño, pueden ciertamente calificarse de normas de tránsito (a pesar de la denominación de la ley que las incluye) pero son normas de normas de tránsito que tiene sentido estimar básicas y comunes para los efectos de una misma entidad federativa.**

"Se trata de normas, vale la pena subrayarlo, sobre **aspectos que tiene sentido que sean comunes o al menos mínimamente homogéneos en la totalidad del territorio de un Estado, respecto de los cuales no parece que tengan mucha influencia las particularidades que van variando de un Municipio a otro.** A diferencia de cuestiones como la fijación de itinerarios, paradas, bases, sitios o enrolamientos, que tiene todo el sentido dejar que sean distintas y que varíen según las necesidades de cada Municipio y las singularidades de sus espacios y de sus dinámicas colectivas, las condiciones de identificación y registro de los vehículos, o **la necesidad de sancionar a los conductores que manejen en estado de ebriedad o con desconocimiento otras normas de comportamiento parece razonable que sean las mismas en todo el Estado.** Es más, es la excesiva variación de este tipo de normativa de control de un Municipio a otro lo que seguramente pondría en riesgo las condiciones para la adecuada ordenación del tránsito en todos ellos.



"Que la ley identifique a ciertas autoridades estatales como las encargadas de la aplicación no significa que el Municipio no pueda participar en la misma o encargarse en exclusiva de algunas de ellas. Pero la necesidad de garantizar una homogeneidad mínima suficiente en materia de control vehicular basta para considerar que **su dictado no infringe las competencias municipales aunque ello disminuya su espacio de ejercicio mucho más que en otras áreas o dimensiones de la prestación del servicio público de tránsito.**

"Por lo expuesto, en definitiva, esta Suprema Corte estima que las normas analizadas deben declararse **válidas.** El control vehicular puede ser legítimamente considerado por el Estado **una parte protagónica de lo que debe ser la normativa básica en materia de tránsito** y en algunas de sus dimensiones parte de sus atribuciones en materia de transporte, **y el hecho de que los Municipios deban atender a las mismas en el ejercicio de sus competencias en la materia no las sustrae de sentido ni de ámbito suficiente de proyección o ejercicio.**"

Por su parte, al resolver la acción de inconstitucionalidad **13/2013**, este Tribunal Pleno analizó la constitucionalidad del artículo 25, de la Ley de Ingresos de Cuautla, Morelos, el cual establecía un esquema para garantizar el pago de multas por infracciones relativas al estacionamiento en vía pública a través del uso de "estacionómetros". Para ello, la norma autorizaba a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o "a quien funja como tal" a retirar placas de circulación de los vehículos foráneos que cometieran dichas infracciones.¹⁹

Si bien dicho precedente se enfocó en examinar la constitucionalidad de la concesión de facultades a particulares para realizar actos de autoridad en

¹⁹ Artículo 25. El Ayuntamiento percibirá en general las multas por concepto de infracciones que en este ordenamiento se establecen en materia de tránsito conforme a lo siguiente:

"...

"Estacionamiento en lugares controlados por estacionómetro.

"...

"2. Para garantizar el pago de las infracciones a que se refiere esta fracción, se autoriza a la autoridad municipal, a los inspectores de vigilancia o a quien funja como tal a que inmovilicen los vehículos infractores o retiren placas de circulación de los mismos en el caso de vehículos foráneos."



materia de tránsito, resulta conveniente traer a colación las consideraciones vinculadas al empleo de actos coactivos destinados a garantizar el pago de multas por infracciones en contra de la prestación del servicio de tránsito, especialmente, las relativas a la remoción de placas a vehículos foráneos.

Las conclusiones alcanzadas en dicho asunto partieron de la premisa de que la ejecución de garantías coactivas sobre los vehículos de los conductores que actualicen conductas infractoras, constituye un acto de autoridad cuya aplicación válidamente corresponde a los Municipios, sin embargo, también se precisó que **"la ejecución coactiva de garantías para el pago de infracciones, se ubica en la dimensión del derecho administrativo sancionador y no en la operación del servicio público de tránsito"**.

De los precedentes antes invocados se advierten, dos cuestiones importantes para la resolución del presente asunto. Por un lado, que si bien las medidas coactivas tendientes a garantizar el pago de multas constituyen actos de autoridad que guardan relación con el servicio de tránsito, ésta es únicamente de forma **indirecta**, en tanto que el objetivo de las mismas es hacer efectivas las infracciones que se impongan a los guiadores de vehículos por no acatar las normas en materia de tránsito, lo cual justifica que sean los Congresos de los Estados los órganos legislativos facultados para su emisión, ya que así se garantiza que los medios de cobro coactivo de las infracciones de tránsito sean comunes, o al menos mínimamente homogéneos en la totalidad del territorio de un Estado, con lo cual se busca evitar que: "la excesiva variación de este tipo de normativa de control de un Municipio a otro (ponga) en riesgo las condiciones para la adecuada ordenación del tránsito en todos ellos".

En otras palabras, al reconocerse que dichos medios coactivos resultan actos que se ubican en la dimensión del procedimiento administrativo sancionador y no se relacionan directamente con el servicio de tránsito, se colige que éstas no tienen injerencia en la administración, organización, planeación u operación del referido servicio que tienen a su cargo los Municipios, así como tampoco impiden que la prestación del mismo sea continua, uniforme, permanente y regular, en consecuencia, se colige que el ámbito de las normas impugnadas no invade la esfera de competencia del Municipio actor.



Lo anterior se corrobora al tener en cuenta que del análisis sistémico de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, se advierte que la fracción XI derogada por el legislador se ubica en el contexto del artículo 18 de la propia ley, el cual prevé las atribuciones y obligaciones de **la policía vial Estatal** (corporación que es reconocida por el propio ordenamiento legal como una autoridad estatal),²⁰ razón por la cual, los actos que ésta lleve a cabo sólo podrán tener verificativo en aquellos ámbitos territoriales en los que tenga competencia el gobierno del Estado tales como caminos y carreteras del Estado; ello, de conformidad con la fracción I del artículo 14 de la propia ley estatal, la cual prevé que las atribuciones de la Secretaría de Seguridad Pública (a la cual se encuentra adscrita la policía vial Estatal) estarán limitadas a la aplicación de **"normas técnicas y operativas para el tránsito y la vialidad de personas y vehículos en los caminos y carreteras del Estado"**.²¹

Dicha conclusión se reafirma al considerar que el texto del artículo 25, previo a la reforma impugnada, señalaba en su parte inicial: **"los integrantes de la policía vial Estatal, están facultados ..."**, motivo por el cual, no resulta posible estimar que la prohibición ahora establecida por el legislador tenga el alcance de evitar que autoridades de un distinto nivel de gobierno, como el municipal, acaten dicha restricción pues del contexto normativo no se desprende que la intención del legislador hubiese sido modificar el destinatario y objetivos de la norma, las cuales estriban en determinar las facultades u obligaciones de la policía vial Estatal y no otra corporación de seguridad pública.

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que el referido artículo 25 prevé en su parte final que el aseguramiento de documentos debe entenderse proscrito

²⁰ Artículo 6. Son autoridades estatales para los efectos de esta ley:

"...

"III. El director general de la policía vial Estatal;

"...

"VII (sic). Los policías viales estatales."

²¹ Artículo 14. Para el cumplimiento de la presente ley y su reglamento, la secretaría tendrá, además de las disposiciones contenidas en otros ordenamientos legales, las siguientes atribuciones:

"...

"I. Aplicar las normas técnicas y operativas para el tránsito y la vialidad de personas y vehículos en los caminos y carreteras del Estado."



para garantizar sanciones impuestas "**a los conductores que infrinjan esta ley o su reglamento**", con lo cual se evidencia que el alcance de la restricción establecida por el legislador local no tiene como finalidad impedir la imposición de dichas medidas coactivas en tratándose de sanciones emitidas con fundamento en un diverso ordenamiento, como por ejemplo, aquellas que se emitan por infracción a un reglamento municipal de tránsito.

Lo anterior debe estimarse así, pues aun cuando las normas relativas a sanciones en materia de tránsito deben guardar cierta homogeneidad en la totalidad del territorio de una entidad federativa, lo cierto es que existen ciertos aspectos directamente relacionados con el servicio público de tránsito cuya observancia sólo podrá establecerse en reglamentos municipales, por lo que para garantizar la prestación continua, uniforme, permanente y regular de dicho servicio, resultará necesario la aplicación de medidas para garantizar el pago de infracciones en materia de tránsito que se cometan en el ámbito territorial del Municipio.

Para entender lo anterior, es menester tomar en cuenta que del marco normativo aplicable al Municipio actor se advierte que la Ley de Ingresos del Municipio de Oaxaca de Juárez, Oaxaca, para el ejercicio fiscal dos mil dieciocho, emitida por el Congreso del Estado de Oaxaca y publicada en el Periódico Oficial del Estado el tres de enero de dos mil dieciocho –con posterioridad al decreto impugnado–, prevé en su artículo 195, lo siguiente:

"Artículo 195. La determinación de las sanciones establecidas en el presente apartado para el cobro de **infracciones de Vialidad del Municipio**, se realizarán en los términos de la Ley de Ingresos aplicando supletoriamente en lo que no se oponga a la misma, el Reglamento de Vialidad. Para lo cual los policías viales quedan facultados para imponer las infracciones que se establecen en el presente apartado.

"Para el caso específico de las sanciones establecidas por infracciones al Reglamento de Vialidad, se establece lo siguiente:

" ...



"V. Es obligación de los policías viales integrantes de la Comisaría de Vialidad sin excepción alguna, **retener la licencia de conducir, tarjeta o placas de circulación del vehículo, con el objeto de garantizar el pago de las infracciones aplicadas**, dichas garantías se deberán remitir debidamente relacionadas con el fin de garantizar el interés fiscal."

Disposición similar se encuentra contenida en el artículo 130, fracción VIII, del Reglamento de Vialidad para el Municipio de Oaxaca de Juárez, que a la letra señala:

"Artículo 130. En el caso de que los conductores contravengan algunas de las disposiciones **de este reglamento**, los Policías Viales deberán proceder de la forma siguiente:

"...

"VIII. Tratándose de vehículos no registrados en el Estado, cuyos conductores **cometan alguna infracción al presente reglamento** y no se encuentren presentes, el policía vial, al formular el acta de infracción anotará el número de folio correspondiente, retendrá una placa metálica de circulación como medida para garantizar el pago de la multa a que se haya hecho acreedor, lo que se consignará específicamente en la infracción."

De las disposiciones antes transcritas se advierte que, aun después de emitir el Decreto Setecientos Treinta y Dos impugnado, el Congreso del Estado reiteró disposiciones legales que facultan a las autoridades del Municipio actor a garantizar el pago de infracciones de tránsito a través del aseguramiento de documentos o placas de circulación, siempre que estas sanciones sean impuestas por violación a reglamentos municipales.

Así, resulta dable confirmar que en la especie la prohibición de garantizar el pago de infracciones de tránsito a través del aseguramiento de documentos de circulación, se constriñe a las facultades que inicialmente ostentaban las autoridades estatales (como la policía vial Estatal) en vías de comunicación de su jurisdicción, sin que la misma sea extensiva a autoridades de otros niveles de gobierno como el municipal.



No obsta lo anterior, el contenido del artículo transitorio primero a través del cual se "deroga toda disposición legal o reglamentaria de carácter estatal o municipal que se oponga al presente decreto", pues los efectos de dicha disposición transitoria deben entenderse acotados a aquellos Municipios que en uso de la facultad prevista en el artículo 115, fracción III, inciso h), tercer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, hayan celebrado un convenio con el Estado para que éste preste, de manera directa o coordinada, el servicio de tránsito, pues en éste supuesto se entiende que la potestad regulatoria sobre dicho ámbito es voluntariamente cedida por el Municipio a un diverso órgano de gobierno.

Por último, no pasa desapercibido para este Tribunal Pleno que en sus conceptos de invalidez del Municipio actor alegó la falta de participación en la creación y discusión del decreto impugnado, sin embargo, de lo hasta aquí expuesto no se advierte disposición constitucional o legal, ni precedente jurisdiccional alguno que prevea la obligación del legislador de conceder participación a los Municipios al adoptar medidas legislativas de esta naturaleza, así como tampoco se demuestra que la simple emisión de la norma produzca una afectación material al Municipio actor, máxime en esta ejecutoria se ha demostrado que las normas aquí combatidas no afectan las atribuciones constitucionales del Municipio promovente.

Por las razones antes expuestas, debe reconocerse la **validez** de los artículos 18, fracción XI, y 25, ambos de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, así como el artículo primero transitorio, reformados y adicionados mediante decreto publicado en el Periódico Oficial del Estado el viernes veintisiete de octubre de dos mil diecisiete.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los artículos 18, fracción XI, y 25 de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, derogado y reformado, respectivamente, mediante Decreto No 732, publicado en el Periódico



Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete, así como del artículo transitorio primero del referido decreto.

TERCERO.—Publíquese esta sentencia en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación activa y pasiva, a la oportunidad y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., con salvedades, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez de los artículos 18, fracción XI, y 25 de la Ley de Tránsito, Movilidad y Vialidad del Estado de Oaxaca, derogado y reformado, respectivamente, mediante Decreto No 732, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Piña Hernández anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Medina



Mora I., con salvedades, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de algunas consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio de fondo, consistente en reconocer la validez del artículo transitorio primero del Decreto No 732, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el veintisiete de octubre de dos mil diecisiete. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández 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, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de doce de septiembre de dos mil diecinueve previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada P./J. 137/2001, P./J. 81/98, P./J. 97/99 y 2a. XIII/98 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomos XV, enero de 2002, página 1044, con número de registro digital: 187894; VIII, diciembre de 1998, página 788, con número de registro digital: 195029; X, septiembre de 1999, página 185, con número de registro digital: 193380, y VII, febrero de 1998, página 337, con número de registro digital: 196753, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia P./J. 48/2011 (9a.) y P./J. 47/2011 (9a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Libros I, Tomos 1, octubre de 2011, páginas 287, con número de registro digital: 160857 y 306, con número de registro digital: 160747, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUATER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUELLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUAN-



TÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ESTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 13/2017. MUNICIPIO DE TETELA DEL VOLCÁN, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019.
PONENTE: MINISTRA NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ.
SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

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

VISTOS, los autos para resolver la controversia constitucional 13/2017; y

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el diecinueve de enero de dos mil diecisiete,¹ en la Oficina de

¹ Folios 1 a 37 de Toca.



Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Andrés Martínez Canales, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Tetela del Volcán, Morelos, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Actos impugnados:

- Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento;

- La aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y la retención del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de



los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

2. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Expresa que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal;

b) Señala que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios;

c) Refiere que no existe en la legislación precepto alguno que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al municipio actor;

d) Asimismo, expresa que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos, pueda ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada;

e) Manifiesta que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos;

f) Expone que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello,



porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

3. TERCERO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115, párrafo primero y fracciones II y IV.

4. CUARTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de diecinueve de enero de dos mil diecisiete,² el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó firmar y registrar el asunto bajo el expediente **13/2017** y, por conexidad con la diversa controversia constitucional **8/2017**, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

5. QUINTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de veinticuatro de enero de dos mil diecisiete,³ la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, y como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

6. SEXTO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto del encargado de despacho de la Consejería Jurídica y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, dio contestación a la demanda,⁴ en la que señaló, en esencia, lo siguiente:

a) El municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

b) Es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del periódico oficial, "Tierra y Libertad",

² *Ibidem*. Folio 214.

³ *Ibidem*. Folios 215 y 216.

⁴ *Ibidem*. Folios 248 a 288.



órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, y por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional;

c) El Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas, las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local del Estado Morelos;

d) El precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) El 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales, se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la ley de coordinación fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) En la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que, ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

g) El 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al Fondo en cita son recursos adicionales, por lo que el mismo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda,⁵ señaló en esencia lo siguiente:

⁵ *Ibidem*. Folios 473 a 495.



a) Precisa que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes;

b) Señala que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Expone que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Refiere que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento de las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable;

e) Plantea que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;

f) Manifiesta que, por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

8. OCTAVO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

9. NOVENO.—**Desistimientos.** Por escritos presentados el dos y diecinueve de mayo de dos mil diecisiete,⁶ Andrés Martínez Canales, en su carácter de síndico del Ayuntamiento de Tetela del Volcán, Morelos, solicitó se tuviera por desistido al Municipio actor de la presente controversia.

⁶ *Ibidem*. Folios 876 y 878, respectivamente.



10. Por acuerdos de dos y veintisiete de mayo de dos mil diecisiete,⁷ respectivamente, la Ministra Instructora no acordó de conformidad las solicitudes de desistimiento, pues en términos del artículo 20, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desistimiento era improcedente al haberse impugnado en la controversia una norma general.

11. DÉCIMO.—**Cierre de instrucción.** Agotado el procedimiento, el treinta de mayo de dos mil diecisiete,⁸ se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Tetela del Volcán, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma Entidad Federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

13. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En este apartado se delimitará los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

⁷ *Ibíd.* Folios 877 y 882, respectivamente.

⁸ *Ibíd.* Folio 883.



14. El Municipio actor en su escrito inicial de demanda impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo, del artículo 6; y del numeral 15 quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

15. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como el diverso 15 quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

16. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la indebida aplicación o ejecución del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis", aduciendo —*de manera generalizada*— que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

17. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida aplicación del Decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

18. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,⁹ de rubro y texto siguientes:

⁹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, con número de registro digital: 166990.



"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

19. TERCERO.—**Oportunidad.** El artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁰ prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

20. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra

¹⁰ "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, y ..."



y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete;¹¹ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el diecinueve de enero de dos mil diecisiete,¹² es evidente que su presentación fue oportuna.

21. CUARTO.—**Legitimación activa y pasiva.** Por constituir un presupuesto procesal, se procede analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

22. **Legitimación activa.** En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,¹³ los Municipios tienen legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Tetela del Volcán, Morelos, comparece Andrés Martínez Canales, con el carácter de síndico del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría de once de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.¹⁴

23. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,¹⁵ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente

¹¹ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 1, 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la Ley Reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

¹² Como se advierte de los sellos que obran al reverso del folio 37 del toca.

¹³ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i). Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales;"

¹⁴ Folio 38 del Toca.

¹⁵ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."



a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de la materia,¹⁶ procede reconocer la representación del síndico del Ayuntamiento de Tetela del Volcán, para promover la presente controversia constitucional.

24. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser también una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

25. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece el encargado del despacho de la Consejería Jurídica¹⁷ y su director gene-

¹⁶ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el Consejero Jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

¹⁷ Comparece José Anuar González Cianci Pérez, encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con la copia del periódico oficial del Estado de Morelos de nueve de septiembre de dos mil quince. Folio 375 del Toca.



ral de Asuntos Constitucionales y Amparo,¹⁸ personalidad que acreditan con la copia certificada constante a fojas 290 y 375 del presente expediente, en el que consta el cargo con el que ambos funcionarios comparecen al presente procedimiento.

26. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,¹⁹ y 24 y 16, fracción I, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,²⁰ que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica y al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

27. Por tanto debe reconocerse legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos.

28. En representación del Poder Legislativo comparece la Diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce

¹⁸ Comparece Oscar Pérez Rodríguez, director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento. *Ibidem*. Folio 290.

¹⁹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al Titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

²⁰ "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;" "Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del Consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el Gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."



de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.²¹

29. Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.²²

30. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

31. En sus informes, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Tetela del Volcán carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, ellas carecen de legitimación pasiva para ser demandadas; lo anterior, porque —sostienen— con la emisión del Decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos, sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

32. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el Decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe

²¹ Folios 497 a 545 del toca.

²² "Artículo 36. Son atribuciones del Presidente de la Mesa Directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado; ..."



hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

33. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²³

34. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

35. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la Ley Reglamentaria de la Materia, debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia".²⁴

36. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman,

²³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

²⁴ Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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.



Adicionan y Derogan Diversas Disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el Ejercicio Fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.²⁵

37. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aquí impugnado, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

38. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de la Materia,²⁶ respecto de los artículos 6, último párrafo, y 15 quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de las normas como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

39. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI del artículo 6 y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

40. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

²⁵ Véanse los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

²⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;
"III. De la recuperación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "III. De la recuperación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20% del total;	"III. De la recuperación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20% del total;
"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;	"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;
"V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 20% del total;	"V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 20% del total;



<p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p> <p>"Se iniciará con el municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p> <p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente</p>	<p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p> <p>"Se iniciará con el municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios</p>	<p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.</p> <p>"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma: Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.</p> <p>"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;</p> <p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente</p>
---	--	---



<p>que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p>Párrafo derogado mediante reforma de publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho. (Lo resaltado es propio)</p>

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>"Artículo 15 quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>
<p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;</p>	<p>"(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>
<p>"II. Del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 2% del total;</p>	



"III. Del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, el 2% del total;

"IV. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 2% del total, y

"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

"El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrará en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este Fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un Fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"I. El Gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"IV. El Diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y



"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

"Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio Comité, los que únicamente participarán con voz.

41. Ahora bien, como se aprecia del citado Decreto 3250, existe un cambio normativo sustantivo en los artículos 6, último párrafo y 15 quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues ambas porciones normativas **fueron derogadas**.

42. En efecto, el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

43. Misma situación se advierte con el artículo 15 quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcenta-**



jes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.

44. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:²⁷ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO".

²⁷ Décima Época, registro digital: 2012802, Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, Octubre de 2016, materia común, Tesis: P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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".



45. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y por tanto la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

46. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.²⁸

²⁸ "CUARTA. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente Decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios. "Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este Decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018."

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y adminis



47. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

48. SEXTO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Tetela del Volcán, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se

trativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable."

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la Disposición Transitoria Quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenir las, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha Secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan."

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente Decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto."

"..."

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 8 de diciembre de 2015.

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

49. Por la forma en cómo están planteados los demás conceptos de invalidez,²⁹ será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, aquí impugnado; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos	
Artículo 6 Texto vigente (impugnado)	Artículo 6 Texto anterior
De las Participaciones "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación: "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total; "II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%; "III. De la recuperación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 20% del total; "IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total; "V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 20% del total;	De las Participaciones "Artículo 6.- A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación: "I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total; "II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%; "III. De la recuperación del Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos, el 22% del total; "IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total; "V. Del Impuesto Sobre Automóviles Nuevos, el 22% del total;

²⁹ En este apartado se analizarán de manera conjunta todos aquellos conceptos de invalidez que están relacionados con la violación al artículo 115 constitucional, los cuales el Municipio recurrente desarrolla a lo largo de todo su escrito de demanda.



"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."

50. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos pone en evidencia que la reforma consistió fundamentalmente en dis-



minuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la federación al gobierno estatal.

51. Así, en términos del artículo 6 de la Ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

52. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

53. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.³⁰

³⁰ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis



54. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

55. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.³¹ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al municipio libre.

b) Se consagra **el principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consubstancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.³²

45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

³¹ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala. Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

³² Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de



d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos preetiquetados por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una preetiquetación temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.³³

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.³⁴

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales

rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330» respectivamente.

³³ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

³⁴ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la Hacienda Municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA-MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."



destinados a los Municipios,³⁵ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.³⁶

56. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

57. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo par-

³⁵ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

³⁶ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



ricular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal, comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.³⁷

58. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios, conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

59. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un sistema claro con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

60. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las legislaturas locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

61. Esta facultad que se otorga a las legislaturas locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

³⁷ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)".



"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

62. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la legislatura respectiva."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.



"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrírseles. Las legislaturas locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

63. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del fondo general de participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que recibían los Estados.



64. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en sus fracciones impugnadas, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

65. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el municipio actor por concepto de participaciones, y otras,³⁸ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

66. Simplemente, dentro del margen de libertad configurativa, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

67. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,³⁹ en la que declaró la validez de los Decretos 216

³⁸ Como son el Impuesto sobre Tenencia o Uso de Vehículos; Impuesto especial sobre Producción y Servicios, Impuesto sobre Automóviles Nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la federación al gobierno estatal.

³⁹ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldivar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y Presidente Silva Meza.



y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

68. En otro orden de ideas, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta infundado.

69. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9 de la Ley de Coordinación Fiscal, permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,⁴⁰ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

70. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

71. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución federal y local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

⁴⁰ Véase la Jurisprudencia (Constitucional, Administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE.



72. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

73. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta infundada.

74. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES⁴¹; expresó que de la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que

⁴¹ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, Pagina. 883, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES. La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una



pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

75. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115, la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

76. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base

enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 -que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos-, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

77. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

78. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

79. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V, y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, las cuales fueron modificadas a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

80. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número mil trescientos setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de la presente resolución.



TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número mil trescientos setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobre-



seer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro Presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda, alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).



VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. NO CONSTITUYE UNA GARANTÍA INSTITUCIONAL QUE TENGA POR OBJETO SALVAGUARDAR LAS ESFERAS COMPETENCIALES DE LOS DISTINTOS ÓRDENES DE GOBIERNO (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

XI. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 26/2017. MUNICIPIO DE YECAPIXTLA, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: LUIS MAURICIO RANGEL ARGÜELLES.

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

VISTOS, los autos, para resolver la controversia constitucional 26/2017; y,



RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la controversia constitucional. Por escrito recibido el veinte de enero de dos mil diecisiete,¹ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzures, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, promovió controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

Actos impugnados:

- Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinadas a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento;

- La aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quáter, de la Ley de

¹ Folios 1 a 53 de toca.



Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinadas a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y la retención del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

2. SEGUNDO.—Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

Primero:

a) Expresa que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal;

b) Señala que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios;

c) Refiere que no existe en la legislación precepto alguno que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor;

d) Asimismo, expresa que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos, pueda ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada;



e) Manifiesta que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos;

f) Expone que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

Segundo:

Insiste en que el decreto impugnado vulnera los principios de autonomía municipal, libre administración hacendaria e integridad de los recursos económicos municipales al disminuir los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, sin la autorización de éstos.

b) En términos del artículo 120 constitucional, el gobernador del Estado de Morelos está obligado a cumplir las leyes federales y, en el caso, desatendió los artículos 1o., 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, que prohíben la aplicación de retenciones o descuentos a las participaciones federales que les correspondan a los Municipios.

c) La reducción al porcentaje de participaciones federales a que tienen derecho los Municipios restringen su capacidad financiera lo que resulta regresivo y contrario al principio de progresividad.

Tercero:

a) Es responsabilidad del Poder Ejecutivo remitir mensualmente, junto a las participaciones federales, las respectivas constancias de liquidación, en las que le informe detalladamente el monto global de las participaciones federales recibidas, la forma en que se distribuyen entre todos los Municipios y pormenorizar la forma en que se integran las sumas que se envían.



b) Y la omisión de remitir esta información resulta violatoria del artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional, de ahí que se le deba ordenar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos la entrega oportuna de esta información.

3. TERCERO.—Artículos constitucionales que se estiman violados. El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115, párrafo primero y fracciones II y IV.

4. CUARTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de veintiséis de enero de dos mil diecisiete,² el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el asunto bajo el expediente **26/2017** y, por conexidad con la diversa controversia constitucional **8/2017**, designó como instructora a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

5. QUINTO.—Admisión de la demanda. Mediante proveído de veintisiete de enero de dos mil diecisiete,³ la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, y como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, a quienes ordenó emplazar para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

6. SEXTO.—Ampliación a la demanda. Por escrito recibido el tres de marzo de dos mil diecisiete,⁴ en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzures, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Yecapixtla, Morelos, promovió ampliación de la demanda de controversia constitucional, en la que demandó la invalidez de los siguientes actos que atribuyó a las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;

² Ibídem. Folio 86.

³ Ibídem. Folios 87 y 88.

⁴ Ibídem. Folios 197 a 212.



- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.
- Comité Técnico como máximo órgano del fideicomiso.

Actos impugnados:

- Decreto 5470, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el uno de febrero de dos mil diecisiete, por el que se crea el Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual establece las reglas con las que operarán los recursos que serán obtenidos de las reformas a las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; el cual regula el Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento;

- La aplicación del Decreto 5470, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el uno de febrero de dos mil diecisiete, por el que se crea el Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual establece las reglas con las que operarán los recursos que serán obtenidos de las reformas a las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; el cual regula el Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, sin autorización del Ayuntamiento.



- Los recursos económicos y financieros que el Poder Ejecutivo del Estado asigne al fideicomiso, como parte de la disminución de las participaciones a las que el Municipio tenía derecho y que se restringieron con motivo del Decreto 1370.

7. A dicha ampliación de demanda le recayó el auto de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete,⁵ en el que, entre otros aspectos, se determinó no reconocer el carácter de autoridad demandada al Comité Técnico del fideicomiso en comento.

8. SÉPTIMO.—Conceptos de invalidez en la ampliación de demanda. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor en su ampliación de demanda son, en síntesis, los siguientes:

a) El reglamento impugnado vulnera el artículo 115 constitucional al establecer que la aprobación del orden de pagos de los laudos y acciones estará a cargo de una persona ajena al Municipio.

b) El reglamento es inconstitucional al regular un decreto (1370) que invada la esfera de competencias del Municipio al disponer de sus participaciones federales sin su consentimiento atentando contra la libre administración municipal.

c) Es inconstitucional que el artículo 5 del reglamento establezca que el comité técnico será el máximo órgano del fideicomiso y que el mismo será designado por el gobernador.

d) Por su parte, el artículo 6 establece que dicho comité aprobará, autorizará, administrará y calificará el orden de pago de los laudos y acciones, lo que implica que sea el gobernador quien dé facultades a una persona para disponer de las participaciones federales del Municipio.

e) El Municipio de Yecapixtla no forma parte del Comité Técnico, por lo que además de retener indebidamente sus participaciones federales, un órgano ajeno al Municipio determinará el uso y aplicación de esos recursos.

⁵ *Ibidem*. Folios 233 a 235.



f) Insiste y reitera la inconstitucionalidad del diverso decreto 1370 por vulnerar lo establecido el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal y desconocer los artículos 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

9. OCTAVO.—Admisión de la ampliación de la demanda. Mediante proveído de dieciséis de marzo de dos mil diecisiete,⁶ la Ministra instructora tuvo por admitida la ampliación de la demanda de esta controversia constitucional, y como demandados a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, por la emisión y publicación de los actos impugnados, no así al Comité Técnico del Fideicomiso, pues sus integrantes eran dependencias subordinadas a los Poderes Ejecutivo y Legislativo, por lo que, en su caso, estos últimos como demandados dictarían las medidas necesarias para dar cumplimiento a la resolución que llegara a emitirse; ordenó emplazar a las demandadas para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó remitir al cuaderno incidental la solicitud de suspensión solicitada.

10. NOVENO.—Contestación a la demanda del Poder Ejecutivo. El gobernador del Estado de Morelos, por conducto del encargado de despacho de la Consejería Jurídica y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, dio contestación a la demanda,⁷ en la que señaló, en esencia, lo siguiente:

a) El Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos;

b) Es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del periódico oficial, "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional;

⁶ *Ibíd.* Folios 233 a 235.

⁷ *Ibíd.* Folios 248 a 288.



c) El Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115 fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local del Estado Morelos;

d) El precepto impugnado no afecta la libre administración municipal dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente;

e) El 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales, se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado;

f) En la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal;

g) El 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al fondo en cita son recursos adicionales, por lo que el mismo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

11. DÉCIMO.—Contestación de la demanda del Congreso del Estado. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda,⁸ señaló en esencia lo siguiente:

a) Precisa que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes;

⁸ *Ibidem*. Folios 486 a 508.



b) Señala que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Expone que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Refiere que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento a las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable;

e) Plantea que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;

f) Manifiesta que, por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

12. DÉCIMO PRIMERO.—Contestación a la ampliación de demanda del Poder Ejecutivo. El gobernador del Estado de Morelos, por conducto del encargado de despacho de la Consejería Jurídica y del director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, dio contestación a la demanda,⁹ en la que señaló, en esencia, lo siguiente:

a) El artículo séptimo transitorio del Decreto 1370 autorizó al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos a celebrar los actos jurídicos necesarios para la constitución del Fideicomiso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, además, la facultad reglamentaria del referido Poder Ejecutivo se encuentra prevista en los artículos 70, fracciones XVII y XVIII, de la

⁹ *Ibidem.* Folios 906 a 942.



Constitución del Estado y 10, primer párrafo, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos.

b) El mínimo de las participaciones federales que las entidades federativas deben repartir a sus Municipios es el veinte por ciento; por lo que todo ingreso superior a este porcentaje se trata de un ingreso extraordinario.

c) El Constituyente delegó a los Congresos Estatales la potestad de determinar las bases, montos y plazos en los que se deben distribuir entre los Municipios las participaciones federales.

d) Que contrario a lo argumentado por el Municipio actor, en términos del artículo 2, fracción XI, del reglamento impugnado es facultad de los Municipios realizar la propuesta de aplicación de los recursos respectivos y, en términos del artículo 22, los Municipios efectuarán directamente el pago de los laudos, por lo que serán responsables de su aplicación efectiva y de las obligaciones que deriven de esto.

e) En todo momento se respeta el mínimo legal del veinte por ciento de las participaciones federales a que tienen derecho los Municipios.

f) El Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

g) De la exposición de motivos del decreto impugnado se advierte que lejos de generar un perjuicio al Municipio, está encaminado a lograr un beneficio directo creando un mecanismo que le permita allegarse de recursos extraordinarios para fines determinados y de su interés.

h) El reglamento impugnado se ajusta a la Constitución y a las leyes que reglamenta, al respetar los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica.

i) La inconstitucionalidad del reglamento se reclama sobre la base de que el diverso decreto 1370 es inconstitucional, sin que esto esté acreditado.



j) La creación de un fideicomiso responde a la necesidad de vigilar la correcta aplicación de los fondos federales y estatales para los fines previstos en el decreto 1370.

k) Los recursos del fideicomiso en ningún momento han afectado la esfera patrimonial del Municipio, pues el artículo 4o. del reglamento impugnado establece que la integración del fondo se constituirá con las participaciones federales y, en su caso, por las aportaciones estatales u otras que permitan la suficiencia y disponibilidad presupuestaria.

l) Los actos reclamados no vulneran la autonomía hacendaria ni la libre administración de la hacienda municipal, pues respetan el marco constitucional, no se dispone de recursos municipales, se salvaguarda el derecho superior de los trabajadores a los que se les adeuda el pago de sus prestaciones y se protege la debida integración de los Ayuntamientos.

13. DÉCIMO SEGUNDO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

14. DÉCIMO TERCERO.—Cierre de instrucción. Agotado el procedimiento, el diecinueve de junio de dos mil diecisiete,¹⁰ se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

15. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I,

¹⁰ Ibidem. Folio 1015.



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; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Yecapixtla, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

16. SEGUNDO.—Fijación de la litis. En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

17. El Municipio actor en su escrito inicial de demanda impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo, del artículo 6; y del diverso 15 Quáter ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

18. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como norma impugnada el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como el artículo 15 Quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

19. Por su parte, en su ampliación de demanda impugna el Decreto 5470 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el uno de febrero de dos mil diecisiete; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de los artículos 5 y 6 del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.



20. En este sentido, también deben tenerse como normas impugnadas los artículos 5 y 6 del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

21. De otra parte, en su escrito inicial y en su ampliación, el Municipio señala, respectivamente, como actos impugnados la *aplicación o ejecución* del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis y del Decreto 5470 publicado en el referido medio de difusión oficial el uno de febrero de dos mil diecisiete, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.

22. También señala en su ampliación como acto impugnado *los recursos económicos y financieros* que el Poder Ejecutivo del Estado asigne al fideicomiso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

23. Sin embargo, estos señalamientos de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida *aplicación o ejecución* de los decretos impugnados y de los recursos económicos que se destinen al fideicomiso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal son genéricos e imprecisos, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o a través de que actos concretos se materializaron; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

24. Por esta misma razón, tampoco puede tenerse como acto destacado *la omisión del Poder Ejecutivo demandado de remitir las constancias de liquidación de las participaciones federales*, que el Municipio actor refiere en su tercer concepto de invalidez, al tampoco especificar desde qué momento se viene actualizando la omisión y a través de la emisión de qué actos particulares el Poder Ejecutivo demandado debió cumplir con esa obligación; de ahí que también se trate de manifestaciones genéricas que no pueden tenerse como un



acto impugnado y, por ende, tampoco cabe pronunciamiento alguno respecto a lo alegado en el aludido concepto de invalidez.

25. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,¹¹ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

26. TERCERO.—Oportunidad de la demanda y su ampliación. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,¹² prevé que cuando en una

¹¹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, «con número de registro digital: 166990».

¹² **Artículo 21.** El plazo para la interposición de la demanda será: ... **II.** Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que e produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia. ..."



controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

27. Tanto por lo que hace a la demanda como a su ampliación, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna los Decretos 1370 y 5470 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos.

28. Así, por lo que hace al Decreto 1370, impugnado en el escrito inicial de demanda, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete**,¹³ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **veinte de enero de dos mil diecisiete**,¹⁴ es evidente que su presentación fue oportuna.

29. Y, por lo que hace al Decreto 5470, impugnado en la ampliación de demanda, fue publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el uno de febrero de dos mil diecisiete; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **jueves dos de febrero al jueves dieciséis de marzo del mismo año**,¹⁵ luego, si la ampliación de la demanda se

¹³ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 1o., 7o., 8o., 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

¹⁴ Como se advierte del sello que obra al reverso del folio 53 del toca.

¹⁵ Descontándose del cómputo relativo los días 4, 5, 11, 12, 18, 19, 25 y 26 de febrero, 4, 5, 11 y 12 de marzo de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.



presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **tres de marzo de dos mil diecisiete**,¹⁶ es evidente que la presentación de la demanda fue oportuna.

30. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un presupuesto procesal, se procede analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

31. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,¹⁷ los Municipios tienen legitimación para promover este medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Yecapixtla, Morelos, tanto en la demanda como en su ampliación, comparece Rosalía Alejandra Gutiérrez Anzurez, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.¹⁸

32. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,¹⁹ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,²⁰ procede

¹⁶ Como se advierte del sello que obra en el folio 212 del toca.

¹⁷ **Artículo 105.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."

¹⁸ Folio 54 del toca.

¹⁹ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos. ..."

²⁰ **Artículo 10.** Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

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;



reconocer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Yecapixtla, para promover la presente controversia constitucional.

33. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

34. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece el encargado del despacho de la Consejería Jurídica y su director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, personalidad que acreditan con la copia certificada constante a fojas 299 y 392 a 396, del presente expediente, en el que consta el cargo con el que ambos funcionarios comparecen al presente procedimiento.

35. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,²¹ y 24 y 16, frac-

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse; y,

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

²¹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."



ción I, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,²² que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica²³ y al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo²⁴ les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

36. Por tanto debe reconocerse legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

37. En representación del Poder Legislativo comparece la diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.²⁵

38. Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presi-

²² "Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."

"Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional. ..."

²³ Comparece José Anuar González Cianci Pérez, encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con la copia del periódico oficial del Estado de Morelos de nueve de septiembre de dos mil quince. Folio 299 del toca.

²⁴ Comparece Óscar Pérez Rodríguez, director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, personalidad que acredita con la copia certificada de su nombramiento. *Ibidem*. Folio 392.

²⁵ Folios 510 a 558 del toca.



dente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.²⁶

39. QUINTO.—Causas de improcedencia. En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

40. Tanto al contestar la demanda como su ampliación, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Yecapixtla carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, ellas carecen de legitimación pasiva para ser demandadas; lo anterior, porque –sostienen– con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

41. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

42. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."

²⁶ Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al pleno del Congreso del Estado. ..."



43. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

44. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia".

45. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce .

46. Como se ve, no existe identidad entre los Decretos 1370 y 5470 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis y uno de febrero de dos mil diecisiete, *aquí impugnados*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

47. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley regla-



mentaria de la materia,²⁷ respecto de los artículos 6, último párrafo y 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de la norma como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dicha porción normativa.

48. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI del artículo 6 y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

49. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos		
Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) " Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) " Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

²⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>
<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>
<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>
<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>
<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>
<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>	<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.</p>	<p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.</p>
<p>Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación</p>	<p><u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p>	<p><u>La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</u></p>
	<p>Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación</p>	<p>Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación</p>



efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado

efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

(Reformado, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados

efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

Párrafo derogado mediante reforma de publicada el 13 de julio de dos



<p>plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p>mil dieciocho." (Lo resaltado es propio)</p>
---	---	--

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p>	<p>"Artículo 15 Quáter.</p>
<p>"Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>
<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;</p>	
<p>II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;</p>	
<p>III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;</p>	
<p>IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y</p>	
<p>V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.</p>	
<p>El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se regirá en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la</p>	



suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

II. La persona titular de la secretaria de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

IV. El diputado presidente (sic) la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y

V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.



Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

50. Ahora bien, como se aprecia del citado Decreto 3250, en (sic) existe un cambio normativo sustantivo en los artículos 6, último párrafo y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues ambas porciones normativas **fueron derogadas**.

51. En efecto, el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el trece de julio de dos mil dieciocho.

52. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo**.

53. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial



del Tribunal Pleno número 25/2016, que lleva por rubro:²⁸ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

54. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, **se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal**, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

55. Lo anterior, viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publi-

²⁸ Décima Época, «con número de registro digital:» 2012802. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas» cuyo texto menciona: "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."



cado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.²⁹

²⁹ "CUARTA. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios. "Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;



56. Bajo esa tesitura, también se actualiza la referida causal de improcedencia respecto a los artículos 5 y 6, del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, reclamados en la ampliación de demanda precisamente, ante la eliminación del aludido fondo lo que, inclusive, se confirma con el contenido del artículo décimo primero transitorio del citado Decreto 3250, en el que se precisa que "*Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto*".

57. Consecuentemente, al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

58. SEXTO.—Estudio de fondo. Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Yecapixtla, Estado de Morelos.

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



I. Estudio de los conceptos de invalidez planteados en el escrito inicial de demanda

59. Contrario a lo aducido por el Municipio actor, los artículos impugnados de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos no vulneran el principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

60. Por la forma en cómo están planteados los conceptos de invalidez,³⁰ será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, *aquí impugnado*; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos	
Artículo 6 Texto vigente (impugnado)	Artículo 6 Texto anterior
<p>De las Participaciones</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>De las Participaciones</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las Participaciones Federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>

³⁰ En este apartado se analizarán de manera conjunta todos aquellos conceptos de invalidez que están relacionados con la violación al artículo 115 constitucional, los cuales el Municipio recurrente desarrolla a lo largo de todo su escrito de demanda.



III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el **20%** del total;

IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el **20%** del total;

V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el **20%** del total;

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **20%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el **22%** del total;

IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el **22%** del total;

V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el **22%** del total;

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **22%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.



De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."

61. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos pone en evidencia que la reforma consistió *fundamentalmente* en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

62. Así, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total del fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

63. De conformidad con el último párrafo del artículo 6 de la ley impugnada, el Estado destinará el 2% del total de los recursos que recibe por los conceptos de fondo general de participaciones, impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal; a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.



64. Esto implica que, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, el Estado repartirá, en primer término, los montos establecidos en las fracciones I a VII a los Municipios y, posteriormente, asignará el 2% a la constitución del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal. En el entendido de que el rubro de participaciones federales al que alude el último párrafo del artículo 6, no son de aquellas que corresponde recibir directamente al Municipio, sino que son los que provienen del Fondo General de Participaciones que a nivel Federal se distribuye directamente a los Estados.

65. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

66. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.³¹

67. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

³¹ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



68. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.³² En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

69. Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio libre.

70. Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

71. Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.³³

72. Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

73. Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse

³² Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

³³ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis 5/2000 y 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330» respectivamente.



en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.³⁴

74. Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.³⁵

75. Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,³⁶ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

³⁴ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

³⁵ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

³⁶ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



76. El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.³⁷

77. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

78. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.³⁸

³⁷ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que éstos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

³⁸ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, «con número de» registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



79. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

80. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

81. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

82. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado. ..."

83. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:



"**Artículo 2o.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia **del impuesto sobre automóviles nuevos**, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"**Artículo 3o. A.** Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"**Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado.**"

"**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado,



el cual habrá de cubrírseles. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general. ...

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley. ..."

84. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del fondo general de participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.

85. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en sus fracciones impugnadas, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

86. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,³⁹ no implica una infracción al principio de

³⁹ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

87. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

88. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,⁴⁰ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

89. En este sentido, **resulta infundado** el segundo concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos impugnados **vulneran el artículo 120 constitucional**,⁴¹ que prevé la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales; al quedar acreditado –conforme a las razones expuestas– que la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones federales reciben los Municipios es acorde con los parámetros que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

90. Se reitera, la multireferida reducción no afecta ni condiciona la disposición y aplicación de los recursos que, por concepto de participaciones federa-

⁴⁰ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

⁴¹ "Artículo 120. Los gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales."



les, corresponden a los Municipios en términos, precisamente, de la Ley de Coordinación Fiscal, pues se ajusta a los márgenes y mínimos en ella establecidos.

91. Por otra parte, deben desestimarse todas aquellas argumentaciones donde de *manera genérica* el Municipio accionante manifiesta que la disminución de un 22% a un 20%, en el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, viola el principio de progresividad.⁴²

92. Esto porque el principio de progresividad no constituye una garantía institucional que tenga por objeto salvaguardar las esferas competenciales de los distintos órdenes de gobierno, sino que constituye uno de los principios fundamentales que rige **en materia de derechos humanos** de conformidad con el artículo 1o. de la Constitución General.⁴³

93. En efecto, este Alto Tribunal ha establecido por jurisprudencia que el principio de progresividad de los derechos humanos **exige a todas las autoridades del Estado Mexicano**, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía **de los derechos humanos** y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de protección de los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano.⁴⁴

⁴² Visible en el último párrafo del folio 41 del toca.

⁴³ "Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece. "Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. ..."

⁴⁴ Décima Época, «con número de registro digital:» 2019325. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 63, Tomo I, febrero de 2019, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 35/2019 (10a.), página 980 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 15 de febrero de 2019 a las 10:17 horas»



94. De esta configuración es posible desprender que dicho principio opera en favor de las personas, pues su objeto es precisamente la tutela de derechos humanos, y a cargo del Estado Mexicano. En consecuencia y como se adelantó,

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."

Décima Época, «con número de registro digital:» 2015305. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 47, Tomo I, octubre de 2017, materia constitucional, tesis 1a./J. 85/2017 (10a.), página 189 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 20 de octubre de 2017 a las 10:30 horas».

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar)."



el principio de progresividad no opera como una prerrogativa o como una garantía propia de los órganos gubernamentales en defensa de sus derechos institucionales (como es el caso de la autonomía sobre su hacienda pública), sino como un mandato a su cargo del cual se desdoblaron una serie de obligaciones positivas y negativas en beneficio de las personas, quienes son las que pueden exigir su cumplimiento.

95. Visto así, no resulta posible que un orden de gobierno como lo es el Municipio, parte integrante del Estado Mexicano, haga valer una violación al principio de progresividad en los términos planteados, pues como ha quedado expuesto, este principio no constituye una prerrogativa del promovente, sino un elemento de tutela que despliega su ámbito de protección en favor de las personas como titulares de derechos humanos y a cargo de las autoridades del Estado, como lo es el propio Municipio.

96. En ese sentido, es claro que el promovente pretende hacer valer **la vulneración a su hacienda municipal**, la cual innegablemente se encuentra protegida por una serie de garantías institucionales que buscan salvaguardar su autonomía como orden de gobierno, sin embargo, lo relevante para este asunto es advertir que el principio de progresividad no constituye una de estas garantías, por lo que la defensa de su ámbito competencial no puede recaer simple y llanamente en este principio, de ahí lo **infundado** del argumento del promovente.

97. En otro orden de ideas, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

98. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en



el registro correspondiente,⁴⁵ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

99. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

100. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

101. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

⁴⁵ Véase la jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE." «publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1023, con número de registro digital: 178399»



102. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundado**.

103. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.",⁴⁶ expresó que de la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115

⁴⁶ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288» de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 —que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos—, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



–que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

104. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115, la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

105. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

106. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

107. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el



porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

108 Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno **reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V, y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos**, las cuales fueron modificadas a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

109. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, así como respecto de los artículos 5 y 6 del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, en términos del considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad de la demanda y su ampliación, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 5 y 6 del Reglamento del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de



fondo, en su parte primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, alusiva a la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales, consistente en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer período de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 92/99 citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 710, con número de registro digital: 193266.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LEGITIMACIÓN DEL SÍNDICO MUNICIPAL PARA PROMOVER LA DEMANDA RELATIVA.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

V. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

VI. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).



VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMO GARANTIZADO POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA PARA EL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 36/2017. MUNICIPIO DE OCUITUCO, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la controversia constitucional.** Por escrito recibido el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certi-



ficación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Martha Erika Ibarra Aragón, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Ocuituco, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos
- El Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

Actos impugnados:

- Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que disminuye los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

- La aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, por el que se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y la retención del 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento.



2. SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:

a) Como se desprende de la constancia de mayoría de fecha diez de junio de dos mil quince, la promovente fue electa como síndica municipal del Municipio de Ocuituco, Morelos, por el periodo 2016-2018.

b) Con fecha uno de enero de dos mil dieciséis se llevó a cabo la primera sesión de Cabildo, donde tomó posesión del cargo de síndica municipal.

c) Con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, se publicó en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, el Decreto 1370, mediante el cual se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6, y se adiciona el numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que ordena la disminución de los porcentajes federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y autoriza al Ejecutivo para retener el 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, cuyo manejo estará a cargo de un fideicomiso representado y presidido por el gobernador de la entidad morelense.

3. TERCERO.—**Conceptos de invalidez.** Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Federal, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal.

b) Que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios.

c) Que no existe en la legislación precepto alguno que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios,



con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que, a su vez, les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor.

d) Que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos pueda ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios, como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada.

e) Que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

f) Que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

g) Manifiesta que la parte demandada retuvo, afectó o descontó las participaciones federales que le correspondían al Municipio actor, en las cantidades resultantes de la aplicación de las normas impugnadas, transgrediendo los artículos 115, fracciones II y IV, y 120 de la Constitución Federal, así como los diversos 1o., 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal, al no cumplir lo que prescriben las leyes federales.

4. CUARTO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violados son los artículos 115, párrafo primero, fracciones II y IV, y 120.

5. QUINTO.—**Trámite de la controversia.** Por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia



de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **36/2017** y, por conexidad con la diversa **8/2017**, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—**Admisión de la demanda.** Mediante proveído de uno de febrero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar a los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ambos del Estado de Morelos, para que formularan su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—**Contestación del Poder Ejecutivo.** El gobernador del Estado de Morelos, por conducto de su consejero jurídico, al dar contestación a la demanda, señaló, esencialmente, lo siguiente:

a) Que el Municipio actor no formuló conceptos de invalidez en los que reclame vicios propios de los actos de promulgación y publicación al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

b) Que es facultad del gobernador promulgar y hacer cumplir las leyes o decretos del Congreso del Estado, a través del periódico oficial, "Tierra y Libertad", órgano de difusión del Estado de Morelos; por lo que, los actos atribuibles al Poder Ejecutivo están ajustados a las disposiciones constitucionales y legales aplicables y, por ende, no se transgredió ningún precepto constitucional.

c) Que el Congreso Local tiene la facultad para determinar las bases, montos y plazos en que se distribuirán entre los diversos Municipios de las entidades federativas, las participaciones federales, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Federal; mismo aspecto que regula la Constitución Local del Estado Morelos.

d) Que el precepto impugnado no afecta la libre administración municipal, dado que no se condiciona la disposición y aplicación de los recursos ni se impide que el Municipio actor los ejerza directamente.



e) Que el 20% que se dejó como porcentaje a recibir por los Municipios por concepto de participaciones federales, se encuentra dentro de los límites constitucionales y legales permitidos, puesto que la Ley de Coordinación Fiscal establece que las participaciones federales nunca deberán ser inferiores al 20% de las cantidades que le correspondan al Estado.

f) Que en la parte considerativa del decreto impugnado se expresó que ante la problemática de los pasivos laborales, y la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales, se decidió que era necesario constituir el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.

g) Que el 2% de todos los conceptos de participaciones federales que se destinarán al fondo en cita son recursos adicionales, por lo que el mismo no será inconstitucional, en tanto que los recursos que lo integren se asignan a los Municipios con base en una fórmula establecida en la misma ley.

8. OCTAVO.—**Contestación del Congreso del Estado.** La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló, en esencia, lo siguiente:

a) Que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes.

b) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales.

c) Que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución.

d) Que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento a las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable.



e) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga.

f) Manifiesta que, por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

9. NOVENO.—**Opinión de la Procuraduría General de la República.** El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

10. DÉCIMO.—**Desistimiento.** Por escrito presentado el dieciocho de mayo de dos mil diecisiete, Martha Erika Ibarra Aragón, en su carácter de síndica municipal del Ayuntamiento de Ocuituco, Morelos, solicitó se tuviera por desistido al Municipio actor de la presente controversia.

11. Por acuerdo de diecinueve de mayo de dos mil diecisiete, la Ministra instructora no acordó de conformidad la solicitud de desistimiento, pues en términos del artículo 2o., fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el desistimiento era improcedente, al haberse impugnado en la controversia una norma general.

12. DÉCIMO PRIMERO.—**Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos.** Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

13. PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia



constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Ocuilco, del Estado de Morelos y los Poderes Ejecutivo y Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

14. SEGUNDO.—**Fijación de la litis.** En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

15. El Municipio actor impugna el Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo del artículo 6; y del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

16. Por tanto, en la presente controversia constitucional deben tenerse como normas impugnadas el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del diverso 15 Quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

17. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la aplicación del Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo *–de manera generalizada–* que la autoridad demandada retuvo y/o descontó participaciones federales que le corresponden.



18. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la indebida aplicación del decreto impugnado es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por lo tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

19. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,¹ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.— Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal

¹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461, «con número de registro digital: 166990».



en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

20. TERCERO.—**Oportunidad.** Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

21. El Municipio de Ocuituco, Morelos, impugna, en la especie, una norma general consistente en el decreto que reforma las fracciones I, III, IV, V, VII, y párrafo final del artículo 6, y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

22. De la lectura del precepto antes transcrito se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su primer publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

23. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto Mil Trescientos Setenta al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.²

² Foja 4 de la controversia constitucional 36/2017.



24. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió **del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés al primero de enero por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal, de conformidad con el artículo 3o. de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce del mes de febrero; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74 de la Ley Federal del Trabajo y punto primero, inciso c), del Acuerdo General 18/2013, del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

25. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **treinta y uno de enero de dos mil diecisiete**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

26. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional:

27. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen:

"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."



28. De las disposiciones legales transcritas se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

29. En el presente asunto suscribe la demanda en representación del Municipio de Ocuilco, Morelos, Martha Erika Ibarra Aragón, en su carácter de síndica de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.³

30. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:

"Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

31. Del contenido de esta disposición se desprende que la síndica tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una contro-

³ A foja 39, ibídem.



versía constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

32. QUINTO.—**Legitimación pasiva.** Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

33. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional el gobernador del Estado de Morelos, así como el Congreso de dicha entidad federativa.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

34. En ese tenor, el artículo 10, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia establece:

"Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"...

"II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiera emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

35. De la disposición legal transcrita, en relación con el artículo 11, párrafo primero, previamente referido, se desprende que el demandado deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

36. En ese contexto, el gobernador del Estado de Morelos compareció a juicio por conducto de José Anuar González Cianci Pérez, quien se ostentó como encargado del despacho de la Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, y Óscar Pérez Rodríguez, quien se ostentó como director general de Asuntos Constitucionales y Amparo del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos,



personalidad que acreditan, el primero, con copia certificada del nombramiento de fecha veintiocho de agosto de dos mil quince, suscrito por el gobernador constitucional del Estado, y el segundo, con diversas documentales que obran en el expediente, así como su nombramiento de director general.⁴

37. El artículo 57 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos establece:

"Artículo 57. Se deposita el ejercicio del Poder Ejecutivo en un solo individuo, que se denominará gobernador constitucional del Estado."

38. Por su parte, el artículo 38 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos establece:

"Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones:

"...

"II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ..."

39. Los artículos 4, 11, fracción XXXV y 16, fracciones I y VII, del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica prescriben lo siguiente:

"Artículo 4. Para el ejercicio de sus funciones y el despacho de los asuntos de su competencia, la Consejería Jurídica contará con las unidades administrativas que enseguida se refieren:

"I. La oficina del consejero;

"II. La Dirección General de Asuntos Burocráticos;

⁴ Foja 219 de la controversia constitucional 36/2017.



"III. La Dirección General de Asuntos Contenciosos;

"IV. La Dirección General de Consultoría de Asuntos Administrativos;

"V. La Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo;

"VI. La Dirección General de Legislación;

"VII. La Secretaría Técnica; y,

"VIII. La UEFA."

"Artículo 11. Al frente de cada unidad administrativa de las que se enlistan en el artículo 4, del presente reglamento, habrá una persona titular con las siguientes atribuciones genéricas:

"...

"XXXV. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo, cuando así lo determine el consejero, en todos los juicios o negocios en que éste intervenga como parte o con cualquier carácter o como mandatarios, cuando se afecte su patrimonio o tenga interés jurídico; así mismo podrán participar como coadyuvantes en los juicios o negocios en que las secretarías, dependencias y entidades de la administración pública estatal intervengan con cualquier carácter y ejercer las acciones y excepciones que correspondan para su defensa administrativa o judicial."

"Artículo 16. La persona titular de la **Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo** cuenta con las siguientes atribuciones específicas:

"I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional;

"...



"VII. Fungir como delegado en términos de lo previsto en la Ley de Amparo, y la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto del gobernador, las personas titulares de las secretarías, dependencias, entidades y unidades administrativas de la administración pública estatal, en todos los trámites dentro del juicio de amparo, y en los demás procesos y procedimientos constitucionales."

40. De acuerdo con las disposiciones legales transcritas, cuando medie el acuerdo respectivo, la representación del gobernador del Estado de Morelos, en su carácter de titular del Poder Ejecutivo del Estado, particularmente en los juicios relativos a las acciones y controversias donde éste sea parte, se deposita en el consejero jurídico, por lo que éste cuenta con facultades legales para comparecer en la presente controversia constitucional en representación de aquél. Asimismo, la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo tiene facultades para intervenir en esta controversia por parte del titular del Poder Ejecutivo.

41. Por lo tanto, se reconoce legitimación pasiva al gobernador del Estado de Morelos, quien comparece a juicio a través del consejero jurídico, y al director general de Asuntos Constitucionales y Amparo.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

42. Por otra parte, el Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alariste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.⁵

43. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

⁵ Fojas 431 a 480, ibídem.



"**Artículo 36.** Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

44. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

45. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

46. SEXTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

47. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Ocuilco carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, carece de legitimación pasiva para ser demandadas; lo anterior, porque *sostiene* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

48. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales



y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

49. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99 de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."⁶

50. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque, en el caso, se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

51. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".⁷

52. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado

⁶ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

⁷ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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."



de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; y 216 por el que se "Aprueba el presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.⁸

53. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

54. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,⁹ respecto del último párrafo del artículo 6o. y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de la norma como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dicha porción normativa.

55. En efecto, mediante Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI del artículo 6o., y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

56. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

⁸ Véanse los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

⁹ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos		
Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018)</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>
<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>	<p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>
<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>
<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>	<p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>
<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>	<p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>
<p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>	<p>V. del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>



VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios

VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios



<p>el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>Párrafo derogado mediante reforma publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.</u> (Lo resaltado es propio)</p>

57. Por su parte, el artículo 15 Quáter de la ley impugnada establecía lo siguiente:

<p style="text-align: center;">Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos</p>	
<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;</p>	<p>"Artículo 15 Quáter. (Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>



II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y

V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrará en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

II. La persona titular de la secretaria de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y



V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

58. Como se puede apreciar, mediante Decreto 3250 del trece de julio de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se derogó el último párrafo del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. En dicho párrafo se establecía la previsión de que con los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **el dos por ciento se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.**

59. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**



60. Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:¹⁰ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

61. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y, con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desa-

¹⁰ Décima Época. Registro digital: 2012802. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas», cuyo texto menciona: "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."



parecer el destino específico al cual habrá de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

62. Lo anterior viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹¹

¹¹ "Cuarta. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieran sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018."

"Quinta. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable."

"Sexta. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:



63. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto

64. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Ocuil-tuco, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional:

65. Por la forma en cómo está planteado el concepto de invalidez del Muni-cipio accionante, será necesario citar el artículo 6 de la Ley de Coordinación

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable; y,

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan."

"Séptima. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto."

"Décima. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015."

"Décima primera. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opondan al presente decreto."

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, aquí impugnado; así como el texto anterior del mismo precepto legal, pues el examen comparativo de los mismos permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos	
Artículo 6 Texto anterior	Artículo 6 Texto vigente (impugnado)
<p>"De las participaciones</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p> <p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p> <p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p> <p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>	<p>"De las participaciones</p> <p>"Artículo 6. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>



Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **22%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

El aumento del 2% de las Participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos.

Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

66. El texto del artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos revela que la reforma consistió, fundamentalmente, en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) Impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



67. Así, en términos del artículo 6 de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales el 20% del total fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

68. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6, fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos es inconstitucional, porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

69. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.¹²

70. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las rela-

¹² Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



ciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

71. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.¹³ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal y no para la totalidad de los mismos.¹⁴

¹³ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213, «con número de registro digital: 163468».

¹⁴ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS



d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, a posteriori, en la cuenta pública correspondiente.¹⁵

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.¹⁶

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales

SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, «con números de registro digital: 192331 y 192330», respectivamente.

¹⁵ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514, «con número de registro digital: 192327».

¹⁶ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814, con número de registro digital: 179065»



destinados a los Municipios,¹⁷ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora debitoria está obligado a pagar intereses.¹⁸

72. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

73. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que

¹⁷ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

¹⁸ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende una serie de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.¹⁹

74. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

75. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

76. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales, sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

77. Esta facultad que se otorga a los órganos legislativos locales se re toma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos, cuyo artículo 115, fracción III (que no es materia de impugnación), dispone:

¹⁹ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000 de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

78. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal, en lo que interesa, disponen:

"**Artículo 2o.** El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"**Artículo 3o.-A.** Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.



"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"**Artículo 6o.** Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirse. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

79. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.



80. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6 de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos viola el principio de libre hacienda municipal, al reducir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

81. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,²⁰ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condiciona el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

82. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio actor cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

83. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,²¹ en la que declaró la validez de los Decretos 216

²⁰ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

²¹ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.



y 264, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

84. En este sentido, **resulta infundado** el concepto de invalidez en el que se aduce que los artículos impugnados **vulneran el artículo 120 constitucional**, que prevé la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales; al quedar acreditado –conforme a las razones expuestas– que la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones federales reciben los Municipios es acorde con los parámetros que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

85. Se reitera, la multirreferida reducción no afecta ni condiciona la disposición y aplicación de los recursos que, por concepto de participaciones federales, corresponden a los Municipios en términos, precisamente, de la Ley de Coordinación Fiscal, pues se ajusta a los márgenes y mínimos en ella establecidos.

86. Por otra parte, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

87. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por la Legislatura del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,²² también lo es que, contrario a lo expresado

²² Véase la jurisprudencia (constitucional y administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."-«*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, mayo de 2005, página 1023, con número de registro digital: 178399»



por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

88. Ello, en virtud de que, a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

89. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que ésa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

90. No obstante lo anterior, el Municipio actor hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por la Legislatura Local y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

91. En otro orden de ideas, el recurrente expone que no existe en la legislación precepto que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que, a su vez, les practique a esos recursos la Teso-



rería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor.

92. Además, expresa que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

93. Tales planteamientos no serán objeto de análisis, porque, como se dijo en las causas de improcedencia, para dar una respuesta a esta cuestión, necesariamente se debe hacer referencia a la constitución del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, cuyo fundamento se encontraba en el último «párrafo» del artículo 6, así como en las disposiciones del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos; porciones normativas que fueron derogadas mediante Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

94. Finalmente, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundada**.

95. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno, en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.",²³ expresó que de la

²³ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, «con número de registro digital: 181288», de



interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 de la Constitución Federal –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

96. Además, en el mismo criterio se señaló que, conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que, por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional

rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

97. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso, los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

98. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

99. Ello, en razón de que, como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que le corresponden al Estado, siempre y cuando se le entregue a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

100. Lo antes desarrollado permite desestimar que, en el caso concreto, la parte demandada haya retenido, afectado o descontado las participaciones federales que le corresponden al Municipio actor, violando así el artículo 115, fracción II, de la Carta Magna y los artículos 1o., 6o. y 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

101. En efecto, respecto de la fracción II del artículo 115 constitucional, el Municipio actor afirma que dicha fracción le reconoce la personalidad jurídica



y plena capacidad y autonomía para manejar su patrimonio con arreglo a la ley. Sin embargo, no formula argumento alguno por el cual estime que con la norma impugnada se esté vulnerando su esfera competencial respecto de su capacidad y autonomía para manejar su patrimonio, ni tampoco este Tribunal Pleno advierte una violación en ese sentido.

102. De todo lo desarrollado en la presente resolución, es evidente que el Municipio actor se duele de la reducción del 2% respecto del 22% del total de las participaciones federales que solía recibir hasta antes de la reforma impugnada. Como se ha precisado con antelación, ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, por lo que el Municipio actor sigue teniendo plena capacidad y autonomía para manejar su patrimonio dentro del cual se comprende, entre otros rubros, el 20% de participaciones federales que le corresponden constitucional y legalmente.

103. Lo anterior hace también desestimar que en la especie se esté violando con el decreto impugnado los artículos 1o.,²⁴ 6o.²⁵ y 9o.²⁶ de la Ley de

²⁴ Artículo 1o. Esta ley tiene por objeto coordinar el sistema fiscal de la Federación con las entidades federativas, así como con los Municipios y demarcaciones territoriales, para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales; distribuir entre ellos dichas participaciones; fijar reglas de colaboración administrativa entre las diversas autoridades fiscales; constituir los organismos en materia de coordinación fiscal y dar las bases de su organización y funcionamiento.

"Cuando en esta ley se utilicen los términos entidades federativas o entidades, éstos se referirán a los Estados y al Distrito Federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público celebrará convenio con las entidades que soliciten adherirse al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal que establece esta ley. Dichas entidades participarán en el total de los impuestos federales y en los otros ingresos que señale esta ley mediante la distribución de los fondos que en la misma se establecen.

"La información financiera que generen las entidades federativas y los Municipios, relativa a la coordinación fiscal, se deberá regir por los principios de transparencia y de contabilidad gubernamental, en los términos de la Ley General de Contabilidad Gubernamental."

²⁵ Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general, atendiendo principalmente a los incentivos recaudatorios y principios resarcitorios, en la parte municipal, considerados en el artículo 2o. del presente ordenamiento.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados; dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de



Coordinación Fiscal, puesto que el Municipio actor en ningún momento se le ha reducido el 20% mínimo legal que le corresponde como lo preceptúa el propio artículo 6o., ni tampoco opera el supuesto de excepción que justifica la afectación establecida en el artículo 9o. –cuestión que ha sido explicada ampliamente

intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley.

"Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento alguno y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley. Los Gobiernos de las entidades, a más tardar el 15 de febrero, deberán publicar en su Periódico Oficial, así como en su página oficial de internet el calendario de entrega, porcentaje, fórmulas y variables utilizadas, así como los montos estimados, de las participaciones que las entidades reciban y de las que tengan obligación de participar a sus Municipios o demarcaciones territoriales. También deberán publicar trimestralmente en el Periódico Oficial, así como en la página oficial de internet del gobierno de la entidad, el importe de las participaciones entregadas y, en su caso, el ajuste realizado al término de cada ejercicio fiscal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público publicará en el Diario Oficial de la Federación la lista de las entidades que incumplan con esta disposición. Las publicaciones anteriores se deberán realizar conforme a los lineamientos que al efecto emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"El incumplimiento a las obligaciones de información previstas en este artículo será sancionado en los términos de la legislación en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos."

²⁶ "Artículo 9o. Las participaciones que correspondan a las entidades y los Municipios son inembargables; no pueden afectarse a fines específicos, ni estar sujetas a retención, salvo aquéllas correspondientes al Fondo General de Participaciones, al Fondo de Fomento Municipal y a los recursos a los que se refiere el artículo 4o.-A, fracción I, de la presente ley, que podrán ser afectadas en garantía, como fuente de pago de obligaciones contraídas por las entidades o los Municipios, o afectadas en ambas modalidades, con autorización de las Legislaturas Locales e inscritas en el Registro Público Único, de conformidad con el capítulo VI del título tercero de la Ley de Disciplina Financiera de las Entidades Federativas y los Municipios, a favor de la Federación, de las instituciones de crédito que operen en territorio nacional, así como de las personas físicas o morales de nacionalidad mexicana.

"Los Municipios podrán convenir que la entidad correspondiente afecte sus participaciones o aportaciones susceptibles de afectación, para efectos de lo establecido en el párrafo anterior de este artículo.

"No estarán sujetas a lo dispuesto en el primer párrafo de este artículo, las compensaciones que se requieran efectuar a las entidades como consecuencia de ajustes en participaciones o de descuentos originados del incumplimiento de metas pactadas con la Federación en materia de administración de contribuciones. Asimismo, procederán las compensaciones entre las participaciones federales e incentivos de las entidades y de los Municipios y las obligaciones que tengan con la Federación, cuando exista acuerdo entre las partes interesadas o esta ley así lo autorice."



en párrafos precedentes—, por lo que no puede concluirse que, en la especie, se esté violentando el artículo 1o. de la Ley de Coordinación Fiscal, es decir, que se esté vulnerando el sistema fiscal de la Federación con los Municipios para establecer la participación que corresponda a sus haciendas públicas en los ingresos federales o la distribución de dichas participaciones entre Federación y Municipios, puesto que, como se ha demostrado, con la reducción del 2% respecto del 22% del total de las participaciones federales que solía recibir hasta antes de la reforma impugnada, con ello se deja incólume el 20% de participaciones federales que le corresponden constitucional y legalmente al Municipio actor.

104. Con base en las razones expuestas en la presente resolución, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6, en sus fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cual fue modificado a través del Decreto Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial Tierra y Libertad del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6, párrafo último y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.



CUARTO.—Publíquese la presente ejecutoria en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6, párrafo último y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y tercera alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas separándose de algunas consideraciones, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su parte segunda, alusiva a la obligación de los gobernadores de los Estados de publicar y hacer cumplir las leyes federales, consistentes en reconocer la validez del artículo 6, fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE UN DECRETO NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO A ÉSTE AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA EL CÓMPUTO DEL PLAZO DE TREINTA DÍAS NATURALES PARA SU PRESENTACIÓN NO DEBEN INCLUIRSE LOS DÍAS EN QUE SE SUSPENDAN LAS LABORES EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN POR ACUERDO DEL TRIBUNAL PLENO.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEBE DESTIMARSE.

IV. SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. OPERAN BAJO LA REGLA GENERAL DE QUE CORRESPONDEN A LA FEDERACIÓN LAS ASIGNADAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y EL RESTO A LOS ESTADOS.

V. SISTEMA DE REPARTO DE COMPETENCIAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. SE ENCUENTRA CONFORMADO POR PROHIBICIONES ABSOLUTAS A LOS ESTADOS PREVISTAS CONSTITUCIONALMENTE; PROHIBICIONES RELATIVAS A LOS ESTADOS POR REQUERIR EL CONSENTIMIENTO DEL CONGRESO DE LA UNIÓN; INHIBICIONES CONSTITUCIONALES RELATIVAS A NORMAS QUE SI BIEN NO ESTABLECEN EXPRESAMENTE FACULTADES A LA FEDERACIÓN, SÍ LIMITAN A LOS ESTADOS A REALIZARLAS; Y FACULTADES CONCURRENTES, QUE IMPLICAN LA ACTUACIÓN TANTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LOS MUNICIPIOS Y LA FEDERACIÓN EN UNA MISMA MATERIA, SIENDO EL CONGRESO DE LA UNIÓN EL QUE DETERMINE LA FORMA Y LOS TÉRMINOS DE SU PARTICIPACIÓN A TRAVÉS DE UNA LEY GENERAL.

VI. BIOSEGURIDAD. SE TRATA DE UNA MATERIA CONCURRENTES DE DISTRIBUCIÓN DELEGADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL QUE CORRESPON-



DE DISTRIBUIR LAS FUNCIONES RESPECTIVAS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS ESTADOS.

VII. BIOSEGURIDAD. LA NORMATIVA APLICABLE LA DEFINE COMO LA APLICACIÓN DE HERRAMIENTAS PARA GARANTIZAR UN USO RESPONSABLE Y SEGURO DE LA BIOTECNOLOGÍA.

VIII. BIOSEGURIDAD. MARCO JURÍDICO QUE LA REGULA AL TRASCENDER A LAS MATERIAS DE SALUD, SANIDAD VEGETAL Y MEDIO AMBIENTE.

IX. SALUBRIDAD GENERAL. EL CONTROL SANITARIO DE PRODUCTOS Y SERVICIOS, SU IMPORTACIÓN, EXPORTACIÓN, ORGANIZACIÓN, OPERACIÓN Y VIGILANCIA ES ATRIBUCIÓN DEL PODER EJECUTIVO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD.

X. SANIDAD VEGETAL. ATRIBUCIONES RESERVADAS A LA FEDERACIÓN EN LA LEY GENERAL DE SALUD.

XI. SANIDAD VEGETAL. EN MATERIA DE CONTROL DE INSUMOS, ACTIVIDADES Y SERVICIOS, EN LA LEY FEDERAL RESPECTIVA SE OTORGA A LA FEDERACIÓN, POR CONDUCTO DE LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL, LA FACULTAD DE ESTABLECER LOS PROCEDIMIENTOS PARA CERTIFICAR, DICTAMINAR Y EVALUAR LA EFECTIVIDAD BIOLÓGICA DE LOS PLAGUICIDAS E INSUMOS DE NUTRICIÓN VEGETAL.

XII. PROTECCIÓN AL AMBIENTE. EL EJERCICIO DE LAS ATRIBUCIONES EN ESA MATERIA CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS, LOS MUNICIPIOS Y LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES, ESTABLECIÉNDOSE QUE EL APROVECHAMIENTO DE ESPECIES DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE, ASÍ COMO DE OTROS RECURSOS BIOLÓGICOS PARA SER UTILIZADOS EN LA BIOTECNOLOGÍA, REQUIERE DE LA AUTORIZACIÓN DE LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES.

XIII. BIOSEGURIDAD. CORRESPONDE A LA FEDERACIÓN A PARTIR DE LO ESTABLECIDO EN LAS LEYES GENERALES DE SALUD, Y DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE, ASÍ COMO EN LA LEY FEDERAL DE SANIDAD VEGETAL.



XIV. BIOSEGURIDAD. PARA QUE UN ORGANISMO GENÉTICAMENTE MODIFICADO PUEDA SER OBJETO DE COMERCIO, DEBE APROBAR LAS ETAPAS EXPERIMENTALES, PROGRAMA PILOTO Y COMERCIALIZACIÓN, ATENDIENDO A LO ESTABLECIDO EN LA LEY DE BIOSEGURIDAD DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS Y CONTAR CON UN PERMISO QUE AL EFECTO EMITA LA SECRETARÍA DEL MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES, O EN SU CASO, LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA Y DESARROLLO RURAL.

XV. BIOSEGURIDAD. LA FEDERACIÓN ESTÁ FACULTADA PARA ESTABLECER LAS ZONAS LIBRES DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, SIN QUE SEA ÓBICE PARA ELLO QUE LOS ESTADOS PUEDAN REALIZAR ACUERDOS O CONVENIOS CON LA FEDERACIÓN CON LA FINALIDAD DE MONITOREAR LOS RIESGOS QUE PUDIERAN CAUSARSE, ASÍ COMO LA VIGILANCIA DEL CUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA APLICABLE.

XVI. BIOSEGURIDAD. LAS LEGISLATURAS LOCALES CARECEN DE FACULTADES PARA REGULAR CUESTIONES EN ESA MATERIA, AL TRATARSE DE UNA COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA FEDERACIÓN (INVALIDEZ DEL DECRETO 418/2016 POR EL QUE SE DECLARA AL ESTADO DE YUCATÁN ZONA LIBRE DE CULTIVOS AGRÍCOLAS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN EL MIÉRCOLES VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LA NOTIFICACIÓN DE SUS PUNTOS RESOLUTIVOS (INVALIDEZ DEL DECRETO 418/2016 POR EL QUE SE DECLARA AL ESTADO DE YUCATÁN ZONA LIBRE DE CULTIVOS AGRÍCOLAS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN EL MIÉRCOLES VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

XVIII. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. AL HABERSE DETERMINADO QUE ES COMPETENCIA DE LA FEDERACIÓN EMITIR LA DECLARATORIA DE ZONA LIBRE DE ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, SE EXHORTA AL PODER EJECUTIVO FEDERAL PARA QUE SE PRONUNCIE RESPECTO



DE LAS SOLICITUDES DEL ESTADO DE YUCATÁN EN ESA MATERIA (INVALIDEZ DEL DECRETO 418/2016 POR EL QUE SE DECLARA AL ESTADO DE YUCATÁN ZONA LIBRE DE CULTIVOS AGRÍCOLAS CON ORGANISMOS GENÉTICAMENTE MODIFICADOS, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE YUCATÁN EL MIÉRCOLES VEINTISÉIS DE OCTUBRE DE DOS MIL DIECISÉIS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 233/2016. PODER EJECUTIVO FEDERAL. 13 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIA: ADRIANA CARMONA CARMONA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al trece de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS;
Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la demanda.** Por oficio recibido el trece de diciembre de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostentó como consejero jurídico del Ejecutivo Federal, en representación del presidente de la República, promovió controversia constitucional en la que señaló como acto impugnado del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, el siguiente.

El Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles 26 de octubre de 2016.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Como antecedentes del acto impugnado, en la demanda de controversia constitucional se reseñaron los hechos siguientes.

a) El dieciocho de marzo de dos mil cinco se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modifi-



cados,¹ entre cuyas finalidades está determinar las competencias de las dependencias de la administración pública federal en materia de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados y establecer las bases para el funcionamiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados, mediante la cual las secretarías que la integran deben actuar de manera coordinada, en el ámbito de sus competencias, en lo relativo a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

b) El veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, se publicó en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, expedido por el titular del Poder Ejecutivo de la entidad federativa referida.

Dicho decreto es del tenor literal siguiente.

"Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados

"Rolando Rodrigo Zapata Bello, gobernador del Estado de Yucatán, con fundamento en los artículos 55, fracción II, y 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán; y 14, fracciones VIII y IX, del Código de la Administración Pública de Yucatán, y

"Considerando:

"Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone, en su artículo 1o., párrafo primero, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esa 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 establece.

¹ En adelante LBOGM.



"Que, en su artículo 1o., párrafo tercero, establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

"Que, en su artículo 4o., párrafo sexto, señala que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar; que el Estado garantizará el respeto a este derecho; y que el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto en la ley.

"Que el Convenio sobre la Diversidad Biológica, del cual México es parte, dispone, en su artículo 1, que sus objetivos son conservar la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos.

"Que el referido convenio, dispone, en su artículo 6, que cada parte contratante, con arreglo a sus condiciones y capacidades particulares elaborará estrategias, planes o programas nacionales para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica o adaptará para ese fin las estrategias, planes o programas existentes que habrán de reflejar, entre otras cosas, las medidas establecidas en este convenio que sean pertinentes para la parte contratante interesada; e integrarán, en la medida de lo posible y según proceda, la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica en los planes, programas y políticas sectoriales o intersectoriales.

"Que establece, en su artículo 8, inciso j), que los Estados Parte, en la medida de lo posible y según proceda, con arreglo a la legislación nacional, deberán respetar, preservar y mantener los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y utilización sostenible de la diversidad biológica y promover su aplicación más amplia.

"Que la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en el principio 15, señala que: 'Con el fin de proteger el medio ambiente, los Estados



deberán aplicar ampliamente el criterio de precaución conforme a sus capacidades. Cuando haya peligro de daño grave o irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces en función de los costos para impedir la degradación del medio ambiente.'

"Que la Constitución Política del Estado de Yucatán dispone, en su artículo 1o., que todas las personas en el Estado de Yucatán gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea Parte y en la propia Constitución, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la Constitución federal establece.

"Que, en términos del artículo 7o. Bis, fracción III, una de las prerrogativas que reconocen el derecho a la libre determinación del pueblo maya, bajo un marco autonómico en armonía con la unidad estatal, es acceder al uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestre de los lugares y sitios que habiten o en los que se encuentren ubicadas las comunidades.

"Que establece, en su artículo 86, párrafo cuarto, que el Estado, por medio de sus poderes públicos, garantizará el respeto al derecho de humano de toda persona a gozar de un ambiente ecológicamente equilibrado y la protección de los ecosistemas que conforman el patrimonio natural de Yucatán.

"Que la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente dispone, en su artículo 7o., fracción XIX, que corresponde a los Estados, de conformidad con lo establecido en esa ley y en las leyes locales en la materia, emitir recomendaciones a las autoridades competentes, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación en materia ambiental.

"Que la Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 1, fracciones II y IV, tiene por objeto garantizar el derecho de todos los habitantes del Estado a disfrutar de un am-



biente ecológicamente equilibrado, que les permita una vida saludable y digna; y preservar y restaurar el equilibrio de los ecosistemas para mejorar el medio ambiente en el Estado; así como prevenir los daños que se puedan causar a este, de tal forma que las actividades de la sociedad y la obtención de los beneficios económicos sean compatibles con la conservación y la preservación de los recursos naturales y del ambiente.

"Que, en su artículo 2, fracciones II y III, considera de utilidad pública la conservación, protección y el manejo adecuado de los sistemas ecológicos; y la prevención, regulación y control de las actividades industriales, agropecuarias, comerciales, de servicios y demás que contaminen el ambiente; así como el cuidado, restauración y aprovechamiento de los recursos naturales y de ecosistemas necesarios para asegurarlos.

"Que establece, en su artículo 6o., fracciones II y XV, que el Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, tiene la facultad y la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y proteger el ambiente en el territorio del Estado de Yucatán; así como vigilar los asuntos que afecten el equilibrio ecológico o el ambiente de dos o más Municipios, para prevenir y controlar la contaminación, las emergencias y las contingencias ambientales.

"Que señala, en su artículo 13, fracción I, que el Poder Ejecutivo en la formulación y conducción de la política ambiental para la defensa, preservación y restauración del equilibrio ecológico deberá observar y aplicar, entre otros principios, el reconocimiento de que los ecosistemas son patrimonio común de la sociedad y que de su equilibrio dependen la vida y las posibilidades productivas del Estado. Por tanto, sus elementos serán aprovechados de manera que se asegure una productividad óptima y sostenida, compatible con su equilibrio e integridad, con el fin de que el aprovechamiento de los recursos naturales sea racional.

"Que el Estado de Yucatán se distingue a nivel nacional e internacional por su diversidad de flora y fauna, sus paisajes kársticos representados principalmente por cavernas y cenotes, su riqueza arqueológica y su milenaria cultura maya que persiste hasta nuestros días.



"Que el aprovechamiento integral y diversificado de los recursos naturales del Estado de Yucatán se realiza en un ambiente vulnerable a los fenómenos meteorológicos, como huracanes y tormentas tropicales, que arrasan con los cultivos y, por consecuencia, con los plaguicidas, los cuales contaminan los recursos hídricos que constituyen su principal riqueza.

"Que el Gobierno del Estado de Yucatán ha implementado políticas públicas para la conservación y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se distribuyen en la entidad. Del total del territorio estatal más del 17% se encuentra bajo esquemas de protección, sobresaliendo toda la zona costera. De igual manera, la Reserva Estatal Biocultural del Puuc, ubicada al Sur del Estado, contiene el 22% de las selvas, el 20% del hábitat potencial de especies como el jaguar y el 16% de las áreas de recarga del manto acuífero estatal.

"Que la población que habita en el interior del Estado tiene como base para su subsistencia la biodiversidad y agrobiodiversidad, que es manejada y cuidada a través de prácticas tradicionales como el sistema de la milpa, que se caracteriza por la siembra de diversas especies de cultivos los cuales benefician a las familias, así como por otras actividades complementarias como la producción de miel, que es altamente cotizada en el extranjero, la ganadería de traspatio y la silvicultura. En concreto, más de 45,000 familias trabajan y dependen económicamente de este sistema agroforestal que distribuye ingresos familiares por más de 130 millones de pesos anuales.

"Que en los últimos años ha crecido la demanda de aceites y grasas de origen vegetal así como el procesamiento de sus subproductos para la elaboración de forrajes destinados a la producción pecuaria, por lo que el impulso al monocultivo extensivo de oleaginosas ha requerido expandir la frontera agropecuaria. El combate y control de plagas y malezas ha requerido el uso cada vez más intensivo de plaguicidas y herbicidas, generando graves daños a la biodiversidad y a la calidad del agua y del suelo del Estado.

"Que entre las soluciones que se han propuesto para enfrentar la demanda de oleaginosas se encuentra el cultivo de organismos genéticamente modificados, particularmente el uso de la soya transgénica, la cual es resistente al



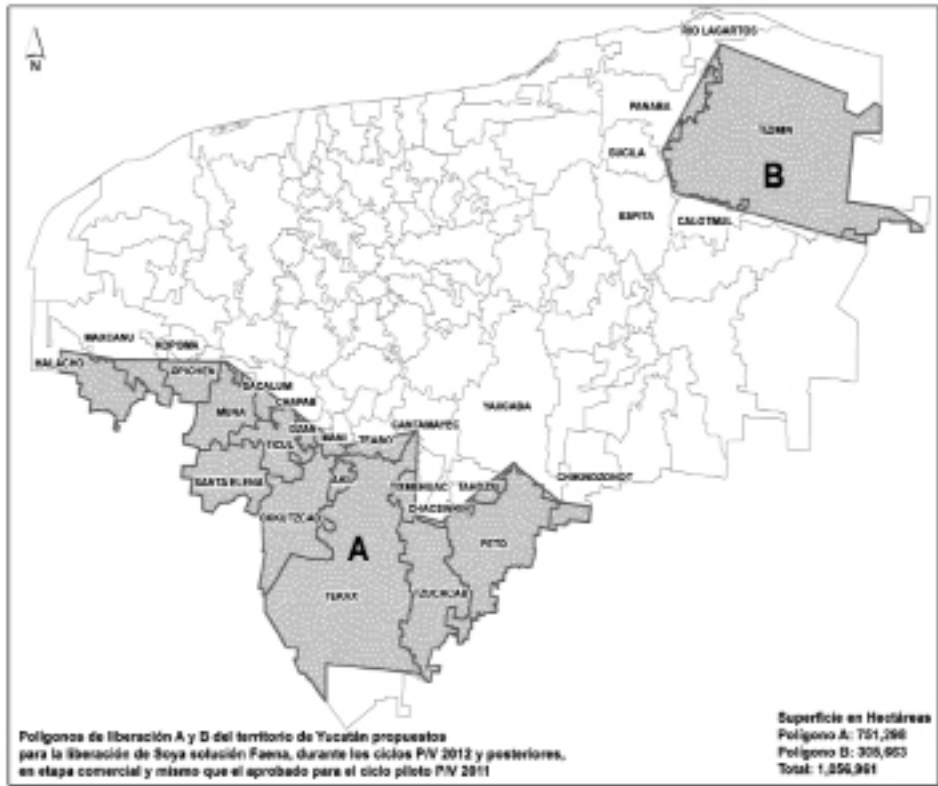
herbicida glifosato¹, con el fin de obtener altos rendimientos mediante el control de las malezas. No obstante, entre las especies consideradas como malezas se incluyen algunas especies nectapoliníferas importantes para los apicultores.

"Que la presencia en el Estado de organismos genéticamente modificados se ha hecho presente desde el año 2005, en su fase experimental y piloto, y se ha realizado sin anuncio de su uso y de las medidas de prevención de los riesgos posibles para la biodiversidad y para las actividades productivas de las comunidades rurales y costeras.

"Que, a partir del año 2011, se autorizó la liberación de una superficie delimitada por dos polígonos que suman más de 1,056,961 hectáreas en el Estado de Yucatán, y que junto con los Estados de Campeche y Quintana Roo alcanzan la cifra de más de 2,000,000 de hectáreas. Esta superficie incluye la Reserva Estatal Biocultural del Puuc, en la cual se sembraron superficies extensas, así como en el nororiente del Estado, cerca de la Reserva de la Biosfera de Río Lagartos. Esta autorización se realizó sin considerar los comentarios vinculantes de los órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

"Que en la evaluación de los posibles efectos adversos deben considerarse tanto a los organismos genéticamente modificados como a los herbicidas, pesticidas y demás insumos integrantes del paquete tecnológico; de igual forma debe tomarse en cuenta que los efectos sobre la flora y la fauna son diversos y desconocidos, pero, en muchas ocasiones resultan negativos y ponen en riesgo la biodiversidad afectando las fuentes de polen y néctar de la flora silvestre y cultivada.

"Que, en junio de 2012, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación autorizó la liberación en el Estado de Yucatán de soya transgénica, en etapa comercial, contraviniendo nuevamente las opiniones vinculantes de los órganos de consulta de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, para los ciclos primavera-verano 2012 y posteriores, en las zonas poligonales A y B que corresponden a las aprobadas para los ciclos pilotos primavera-verano 2011 y comprenden los siguientes Municipios y superficies:



"Tabla de superficie de los Municipios del Estado de Yucatán que se ubican en el polígono de liberación 'A'.

Número M

Número	Municipio	Superficie (Ha)
1	Tekax	242,246
2	Peto	99,439
3	Tzucacab	74,735
4	Oxkutzcab	71,968
5	Santa Elena	48,358



6	Muna	39,821
7	Halachó	35,352
8	Ticul	33,179
9	Opichén	21,014
10	Maxcanú	16,131
11	Taebo	11,869
12	Tixméhuac	9868
13	Sacalum	8701
14	Chikindzonot	8301
15	Akil	7656
16	Tahdziú	7519
17	Maní	5713
18	Dzán	5088
19	Yaxcabá	2241
20	Chacsinkín	1511
21	Chapab	539
22	Cantamayec	49
Total		751,298

Superficie (Ha)

"Tabla de superficie de los Municipios del Estado de Yucatán que se ubican en el polígono de liberación 'B'.

Número	Municipio	Superficie (Ha)
1	Tizimín	287,879
2	Panabá	10,005
3	Río Lagartos	2731



4	Chemax	2231
5	Calotmul	2020
6	Sucilá	399
7	Espita	398
Total		305,663

"Que México ocupó el sexto lugar en producción de miel a nivel mundial con 56,000 toneladas en el año 2010. Actualmente tiene una producción de miel de alta calidad, muy apreciada por sus propiedades, así como por su aroma, sabor y color, en los Estados Unidos de América y en diversos países de la comunidad económica europea, que se refleja con la exportación de más del 60% de su producción nacional. La apicultura mexicana genera divisas por cincuenta y seis millones de dólares anuales y, por tanto, es la tercera actividad dentro del subsector pecuario en nivel de exportaciones del país.

"Que, según datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, en la publicación El sector alimentario en México, 2011, casi el 40% de la miel en México es producida en los Estados de la península de Yucatán, siendo Yucatán el primer productor con 8302 toneladas, lo que representa un 14.9% del total nacional. Sin duda, Yucatán es reconocido como el principal punto de comercialización de miel en el país al exportar más del 90% de su producción a Europa, principalmente a Alemania.

"Que, en septiembre de 2011, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió una resolución a través de la cual obligó a considerar el polen presente en la miel como un ingrediente y no como un componente de esta como se había considerado hasta ese momento y, en consecuencia, determinó que la miel detectada con trazas de polen genéticamente modificado debería recibir la aprobación regulatoria antes de ser comercializada en Europa. Por lo que, independientemente de que este criterio sustentado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea continúe, en los contratos de compraventa de miel para exportación se especifica la condición de ser libre de organismos genéticamente modificados debido a las exigencias impuestas por los consumidores europeos.



"Que la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea incrementó la exigencia en la calidad de los productos exportados y la preocupación de los productores de miel con motivo de la presencia de soya transgénica en el territorio del Estado de Yucatán. Finalmente, en abril de 2012, el laboratorio alemán *Eurofins Genescan* detectó la presencia de transgénicos en la miel exportada de Yucatán, en una muestra proveniente del Municipio de Tekax.

"Que, según registros de la Secretaría de Desarrollo Rural, existen alrededor de 11,000 apicultores y 16,000 apiarios distribuidos en el Estado de Yucatán, cuya producción genera una derrama de más de cuatrocientos millones de pesos anuales. Sin embargo, no debe soslayarse que la coincidencia geográfica existente entre las zonas de producción de miel y los polígonos autorizados para la liberación de la soya transgénica en su etapa comercial constituyen un riesgo latente para la economía estatal basada en la comercialización de la miel, incluida la miel orgánica.

"Que el proceso de polinización es un servicio ecológico o ambiental ecológico esencial que nos brindan las abejas, avispas, escarabajos, mariposas, hormigas, murciélagos, aves y algunos mamíferos; sin embargo del total de plantas con flor polinizadas por insectos, el 80% la llevan a cabo las abejas, las cuales requieren el néctar y el polen para alimentarse. Por tanto, existe un alto riesgo de contaminación generada a partir de organismos genéticamente modificados mediante la dispersión del polen vía agentes polinizadores, sin que exista la posibilidad de control por parte de los productores de miel.

"Que el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias desarrolló variedades de soya entre las que se encuentra la soya Huasteca la cual presenta un rendimiento similar e incluso mayor que el rendimiento promedio esperado a través de la soya transgénica. En este sentido, el uso de la soya Huasteca brinda una rentabilidad económica superior para el productor de esta variedad y contribuye a reducir los riesgos en la comercialización de la miel producida en el Estado de Yucatán, principalmente en el mercado europeo.

"Que es importante destacar que la península de Yucatán es un área geográfica altamente vulnerable ante eventos hidrometeorológicos, como son las



depresiones tropicales y los huracanes. Estos fenómenos constituyen riesgos que pueden causar daños o efectos adversos no controlables, a través de la dispersión de las semillas de organismos genéticamente modificados, especialmente si consideramos que el periodo de floración y formación de las vainas de la soya transgénica liberada ocurre en los meses de septiembre y octubre, que coinciden con el periodo de mayor probabilidad de presencia de eventos hidrometeorológicos en la península de Yucatán.

"Que la contaminación de las reservas geohidrológicas, altamente vulnerables por el uso de herbicidas y otros agrotóxicos, en este caso el glifosato e ingredientes inertes o sustancias surfactantes contenidas en su fórmula, ponen en riesgo la biodiversidad de fauna y flora acuática y terrestre, particularmente a las especies nectapoliníferas importantes para la actividad apícola.

"Que se ha descubierto que las fórmulas del glifosato y del Roundup son disruptores endocrinos, los cuales son tóxicos y letales para las células humanas. En los animales alteran las funciones de las hormonas y las enzimas, causando anomalías congénitas e impidiendo su desarrollo. El ácido aminometilfosfónico, principal producto de la degradación medioambiental del glifosato, causa daños en el ADN de las células. La fórmula del herbicida Roundup contiene, entre otros, isopropilamina, la cual es una sustancia extremadamente cáustica de membranas mucosas y tejidos de tracto respiratorio superior, que puede causar lagrimeo, coriza, laringitis, cefalea y náusea. Estudios confirman la relación entre el glifosato y ciertas anomalías congénitas, particularmente microcefalia, anencefalia y malformaciones del cráneo así como abortos espontáneos.

"Que las dudas del potencial carcinogénico del glifosato persisten al contener ingredientes como el N-nitroso glifosato, este compuesto puede formarse en el ambiente al combinarse con nitrato, el cual se encuentra presente en saliva humana o fertilizantes, y que la mayoría de compuestos N-nitroso son cancerígenos. Adicionalmente, en el caso del Roundup, el surfactante amina de sebo polietoxilada está contaminado con 1-4 dioxano, el cual ha causado cáncer en animales y daño hepático y renal en humanos. El formaldehído, otro carcinógeno conocido, es también producido durante la descomposición del glifosato. Un estudio reciente, publicado en el *Journal of American Cancer*



Society, reveló una clara relación entre glifosato y linfoma no Hodgkin, una forma de cáncer. Por otro lado, un informe publicado revela que la alerta sanitaria respecto a la presencia de acrilamida tóxica en alimentos cocidos está relacionado con el glifosato. La poliacrilamida es un aditivo de herbicidas comerciales, agregado para reducir la deriva en el rociado y actuar como surfactante. El calor y la luz contribuyen a la liberación de acrilamida a partir de la poliacrilamida, y se descubrió que el glifosato influye en la solubilidad de la poliacrilamida. En consecuencia, en los Estados Unidos de América los aditivos tipo poliacrilamida se consideran 'secreto comercial' y la información sobre la composición de las fórmulas herbicidas no están al alcance del público.

"Que las malezas resistentes al glifosato son el mayor problema agrónomo asociado al cultivo de la soya transgénica. A medida que las malezas adquieren resistencia al glifosato con el tiempo requieren de más herbicidas para controlarlas, hasta llegar a un punto en que el glifosato ya no es eficaz, aun cuando la cantidad aplicada sea grande, de esa manera los agricultores se ven obligados a retomar el uso de antiguos herbicidas tóxicos.

"Que el proceso de transformación transgénica es impreciso y puede causar mutaciones generalizadas ocasionando cambios potencialmente importantes en el ADN de las plantas. Estas mutaciones pueden alterar directa o indirectamente el funcionamiento y la regulación de los genes produciendo efectos impredecibles y dañinos. Estos efectos pueden incluir la producción de compuestos tóxicos, cancerígenos, teratogénicos o alergénicos. Muchos estudios demuestran la presencia de cambios en los cultivos transgénicos respecto a la variedad original. Se pueden observar cambios cuando las variedades homólogas transgénica y no transgénica se cultivan juntas en condiciones idénticas y se cosechan al mismo tiempo. Esto demuestra que las diferencias no son causadas por condiciones ambientales, sino por el proceso de transformación transgénica. En algunos casos, de los cambios pueden surgir problemas para la salud a partir de proteínas exógenas producidas en plantas transgénicas como resultado del proceso de ingeniería genética. Desde que se aprobó la comercialización de la soya transgénica a nivel internacional, los estudios han encontrado efectos nocivos en animales de laboratorio alimentados con soya transgénica a largo plazo.



"Que la administración pública 2007-2012 realizó diversas acciones para reducir los efectos de la presencia de organismos genéticamente modificados en la entidad, entre las que se encuentran la expedición del Decreto 525/2012 por el cual se establecen medidas para salvaguardar la salud humana, el medio ambiente, la diversidad biológica, la sanidad animal, vegetal y acuícola y solicitar la emisión de acuerdos de determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados en el territorio del Estado de Yucatán; de los lineamientos para obtener, por conducto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en los casos que sean procedentes, la emisión de opinión favorable del Gobierno del Estado de Yucatán, y la colaboración para solicitar ante la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados; y del Decreto 573/2012 por el que se expide la declaratoria de contingencia para la regiones sur y oriente del Estado de Yucatán, con motivo del grave riesgo que representa la presencia de cultivos de organismos genéticamente modificados en estas.

"Que el 17 de octubre de 2012 la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente recibió documentación por parte de los Municipios de Halachó, Muna, Oxkutzcab, Peto, Santa Elena, Tekax, Ticul, Tixmehuac, Tizimín y Tzucacab para acompañar la opinión favorable del Gobierno del Estado de Yucatán a la solicitud de la declaratoria de zona libre de transgénicos sin que hasta la presente fecha la autoridad competente haya dado respuesta a las solicitudes.

"Que, por tanto, se estableció la estrategia para apoyar la producción de soya huasteca desarrollada por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, otorgando recursos económicos para que los productores involucrados continuaran con su actividad. De igual manera, los presidentes municipales involucrados promovieron reuniones con los productores y difundieron la información. También se realizó una amplia difusión en las comunidades de los Municipios involucrados por parte del equipo de representación legal de los apicultores. De esta forma las autoridades estatales y municipales llevaron a cabo la valoración y conciliación de intereses, previo a dar su aval a la solicitud de la comunidad.

"Que atendiendo al principio de precaución, determinado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el cual



considera que 'cuando las actividades humanas pueden conducir a un daño moralmente inaceptable, que es científicamente plausible pero incierto, se adoptarán medidas para evitar o disminuir ese daño. El daño moralmente inaceptable consiste en el infligido a seres humanos o el medio ambiente que: 1) Es una amenaza para la vida o la salud; 2) Es grave y efectivamente irreversible; 3) Es injusto para las generaciones presentes o futuras; 4) Es impuesta sin una consideración adecuada de los derechos humanos de las personas afectadas'.

"Que se estima necesario aplicar el principio de precaución ante el daño moralmente inaceptable de amenaza para la salud por la presencia de soya transgénica y el uso extensivo de agroquímicos; por el daño grave e irreversible a la actividad apícola, porque es injusto para las futuras generaciones; y porque atenta contra los derechos humanos de los productores mayas milperos o apicultores, la consulta previa, libre e informada, el derecho al trabajo, a la alimentación, a la comercialización e industrialización y a la propiedad social, así como el derecho humano a un ambiente sano.

"Que la producción de miel en Yucatán es de gran relevancia para la economía y la biodiversidad estatal y nacional por lo que las afectaciones que ha sufrido este sector productivo y el ambiente, a partir de la autorización del cultivo de soya transgénica en diversas poligonales del Estado, representan no solo un peligro para la comercialización orgánica de la miel sino también para el ecosistema de la península, al coincidir geográficamente las áreas de cultivos transgénicos con las zonas apícolas y ser una zona susceptible al impacto no controlado de fenómenos hidrometeorológicos como son las depresiones tropicales y los huracanes, así como a la contaminación del manto acuífero con agrotóxicos, por lo que he tenido a bien expedir el presente:

"Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados

"Artículo 1. Declaratoria

"Se declara al Estado de Yucatán como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, así como de productos contami-



gados, para fines agropecuarios o para la producción de insumos de uso humano y agropecuario, a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras.’

"Artículo 2. Promoción de los cultivos orgánicos

"La Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, en coordinación con la Secretaria de Desarrollo Rural, será la dependencia encargada de la promoción de los cultivos orgánicos, para lo cual realizará las siguientes acciones:

"I. Fomentar la inclusión de los productores agrícolas en el cultivo orgánico.

"II. Promover la entrega de semillas libres de organismos genéticamente modificados.

"III. Capacitar a los productores agrícolas sobre los cuidados de los cultivos.

"IV. Supervisar los cultivos para su correcto funcionamiento.

"V. Implementar esquemas de acción para la comercialización de los productos orgánicos.’

"Artículo transitorio

"Único. Entrada en vigor.’

"Este decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

"Se expide este decreto en la sede del Poder Ejecutivo, en Mérida, a 6 de octubre de 2016.

"(Rúbrica)

"Rolando Rodrigo Zapata Bello
"Gobernador del Estado de Yucatán



"(Rúbrica)

"Roberto Antonio Rodríguez Asaf
"Secretario general de Gobierno

"(Rúbrica)

"Eduardo Adolfo Batllori Sampedro
"Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente

"(Rúbrica)

"Juan José Canul Pérez
"Secretario de Desarrollo Rural."

TERCERO.—**Artículos constitucionales considerados transgredidos y conceptos de invalidez.** El Poder Ejecutivo Federal señaló como violados los artículos 4o., párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 117, fracción V; 124 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por las razones que a continuación se precisan.

1. Primer concepto de invalidez. El decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

Es así porque mediante dicho decreto el Poder Estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, como la dependencia encargada de la promoción de cultivos orgánicos, no obstante que de conformidad con el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de



ese tipo de organismos corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Aunado a lo anterior, en términos del artículo 25 del ordenamiento referido, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Además, en los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.

En consecuencia, es el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria quien tiene la facultad de emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.

Por otra parte, si bien el poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7o., fracción XIX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el fin de promover el cumplimiento de la legislación en dicha materia, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Consecuentemente, es evidente que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán carece de atribuciones para declarar a esa entidad federativa como



zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad.

2. Segundo concepto de invalidez. El decreto combatido transgrede lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, pues prohíbe indirectamente la entrada de mercancía al Estado de Yucatán.

En efecto, en la disposición aludida se establece que las entidades federativas no pueden, en ningún caso, prohibir directa o indirectamente la entrada de mercancía a su territorio; sin embargo, el decreto impugnado tiene por objeto declarar al Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, lo cual implica una restricción indirecta para la entrada de este tipo de productos o mercancías al territorio de la entidad federativa referida.

CUARTO.—Solicitud de suspensión. El Poder Ejecutivo Federal solicitó la suspensión del decreto combatido, al estimar que las particularidades del caso generaban convicción respecto de que el gobernador del Estado de Yucatán, sin fundamento constitucional ni legal alguno, declaró a esa entidad como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Asimismo, el poder actor consideró que no suspender los efectos del decreto impugnado implicaría vedar las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad, salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural dentro del Estado de Yucatán.

Además, sostuvo que en el caso no se actualizaba algún supuesto previsto en la ley de la materia que impidiera el otorgamiento de la suspensión y que de no concederse se afectarían los derechos de la sociedad del Estado de Yucatán.

QUINTO.—Radicación, admisión y resolución de suspensión. En acuerdo de trece de diciembre de dos mil dieciséis, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo



a esta controversia constitucional y lo turnó al Ministro José Fernando Franco González Salas para que fungiera como instructor del procedimiento, de conformidad con el registro que al efecto se lleva en la Subsecretaría General de Acuerdos.

Por auto de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor admitió la demanda de controversia constitucional, tuvo como demandado al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán y lo emplazó para que formulara su contestación; asimismo, dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

En cuanto a la suspensión solicitada por el promovente, el Ministro instructor ordenó formar el cuaderno incidental respectivo.

En esa misma fecha se formó el expediente relativo al incidente de suspensión derivado de la controversia constitucional 233/2016, en el cual el Ministro instructor determinó negar la medida cautelar solicitada por el Poder Ejecutivo Federal, al considerar que su concesión implicaría dar efectos constitutivos que son propios de la resolución que se dictara en el procedimiento principal.

SEXTO.—Contestación de demanda. Por oficio recibido el veinte de febrero de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Rolando Rodrigo Zapata Bello, en su carácter de gobernador del Estado de Yucatán, dio contestación a la demanda de controversia constitucional, en la que manifestó lo siguiente:

No existe transgresión a las disposiciones de la Constitución Federal, ni a los preceptos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, asimismo, no se invaden esferas exclusivas de la Federación, pues si bien el ordenamiento referido en segundo término y su aplicación son de competencia federal, ello no implica que la materia de bioseguridad relacionada con la protección al ambiente y preservación y restauración del equilibrio ecológico en el Estado de Yucatán –materia del decreto impugnado– sea exclusivamente de competencia federal, pues no está expresamente reservada a la Federación en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



Causales de improcedencia

Extemporaneidad. La demanda de controversia constitucional se presentó de forma extemporánea, ya que no existe disposición alguna que justifique que deban descontarse los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis del cómputo respectivo, pues si bien la Suprema Corte no laboró esos días, lo cierto es que sólo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en el Tribunal Constitucional y no para la demanda intentada.

Falta de interés legítimo del actor. No se acredita invasión directa a la esfera competencial del Ejecutivo Federal. Se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con la fracción VII del diverso numeral 22, ambos de la ley de la materia, pues la parte demandante no expresó conceptos de invalidez contra el Decreto 418/2016, específicamente, no se demuestra la afectación a las facultades otorgadas al Congreso de la Unión.

La locución "*se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados*" no admite ambigüedades en su interpretación, pues ninguna autoridad puede dar un significado distinto al precisado en esa declaratoria.

El Ejecutivo Federal no precisó en qué materia de competencia se encuentra el acto impugnado, aunado a que no demuestra si existe o no la transgresión a las atribuciones y competencias del Congreso de la Unión.

La orden de publicación del decreto combatido se ajustó a lo establecido en el artículo 60 de la Constitución Política del Estado de Yucatán.

Validez del decreto impugnado

La validez del decreto impugnado se justifica en tanto no transgrede ámbitos competenciales, aunado a que respeta el marco jurídico interno y convencional en materia de derechos humanos y de los pueblos indígenas del Estado, así como en materia de salud, ambiental y equilibrio ecológico.



Asimismo, el acto impugnado está revestido por voluntad política de interés social, dirigida a garantizar el desarrollo agrícola sustentable para la preservación de la siembra de cultivos tradicionales y orgánicos, en apoyo a las zonas con alta marginación social y encuentra sustento en los artículos 40 y 41 de la Constitución Federal.

Contrario a lo manifestado por el Ejecutivo Federal, el decreto de que se trata no pretende invadir competencias de ámbito federal, sino emitir una declaratoria en relación con los cultivos agrícolas, a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los cultivos de las comunidades rurales en el Estado de Yucatán.

El decreto impugnado se encuentra dentro del marco jurídico de facultades concurrentes entre las dependencias de la Federación y las entidades federativas en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

Así, en congruencia con la determinación de la Organización de las Naciones Unidas en relación con el principio de precaución, en el Estado de Yucatán se han llevado a cabo diversas acciones para reducir la presencia de organismos genéticamente modificados en la entidad.

Aunado a lo anterior, dadas las características del Estado de Yucatán (flora, fauna, cultura, arqueología, etcétera), cabe reflexionar sobre los riesgos que representa la introducción de organismos genéticamente modificados en la agricultura en el Estado de Yucatán.

Se solicita a la Suprema Corte de Justicia de la Nación que tome en cuenta el contenido del artículo 2o., apartado A, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para velar por la protección de los derechos de los pueblos indígenas y actuar en congruencia con el principio pro persona.

Se reitera que el decreto impugnado no invade esferas consagradas al Congreso de la Unión, ni a la Federación, pues no prohíbe, restringe, limita, ni determina, en cuanto al objeto de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, ya que sólo declara al Estado de Yucatán como zona



libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de preservar la biodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras, además de promover los cultivos orgánicos y fomentar la inclusión de los productos agrícolas en cultivo orgánico.

Por lo expuesto, las consideraciones previas formuladas por el Ejecutivo Federal son infundadas y se niegan todas y cada una de ellas, ya que el decreto controvertido no transgrede la Constitución Federal, ni invade el ámbito competencial federal, por ser un instrumento declarativo de la condición actual del Estado de Yucatán, que busca aplicar el principio precautorio para la adopción de medidas protectoras ante las sospechas fundadas de que ciertos productos o tecnologías crean un riesgo grave para la salud pública y el medio ambiente o en protección de las comunidades indígenas.

Contestación a los conceptos de invalidez

En relación con el **primer concepto de invalidez** expuesto por el poder actor, se contesta que no existe invasión de competencias dado que la materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico se regula de manera concurrente por los tres niveles de gobierno, en términos del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal.

En este sentido, el decreto de mérito no viola el principio de supremacía constitucional, máxime que el poder actor incurre en una incorrecta interpretación del artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal al sostener que la expedición de ordenamientos en materia de protección al ambiente corresponde de manera expresa a la Federación, cuando esa disposición prevé que tales normas o leyes serán expedidas con la concurrencia de los Estados.

Esto es, la concurrencia normativa de facultades involucra la adecuación derivada de un método de interpretación sistemático que parte de la Constitución Federal, sus leyes reglamentarias y secundarias en el ámbito local que persigue el mismo fin.

Así, de las disposiciones constitucionales que se aducen transgredidas, se desprende que ninguna prevé la expresión "*declarar zona libre de cultivos*



agrícolas con organismos genéticamente modificados", así como que el término "bioseguridad" no se encuentra referido como un área estratégica o reservada a la Federación.

Además, contrario a lo sostenido por el Ejecutivo Federal, el decreto no vulnera la soberanía del Poder Ejecutivo Federal conforme al artículo 89, fracción I, de la Constitución Federal.

Por otro lado, la facultad constitucional concurrente en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico prevista en el artículo 73, fracción XXIX-G, de la Constitución Federal debe interpretarse en el contexto del sistema general de planeación del desarrollo nacional establecido en el artículo 20 Bis de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En efecto, las facultades de planeación de los distintos niveles de gobierno no funcionan en una relación jerárquico-normativa o de distribución competencial, sino que tienen injerencia directa en las políticas públicas desarrolladas por los distintos niveles de gobierno, cuya autonomía tiene un impacto directo en la relación de la planeación de las distintas jurisdicciones.

En este contexto, el siete de septiembre de dos mil doce, el Poder Ejecutivo, mediante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, el cual, para el Estado de Yucatán establece dos unidades ambientales biofísicas.

En atención a lo establecido en el Programa de Ordenamiento Ecológico General de Territorio y al marco de sustentabilidad previsto en los artículos 164, 165 y 173 de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, los poderes de la unión, las entidades federativas y los Municipios promoverán la reconversión productiva hacia un desarrollo rural sustentable, razón por la que la emisión del acuerdo combatido es congruente con las facultades concurrentes del Poder Ejecutivo Estatal, así como con su atribución de respetar los derechos humanos.



Ahora, en relación con la violación planteada por el Poder Ejecutivo Federal al artículo 27, fracción XX, de la Constitución General, debe decirse que esa disposición es congruente con la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán.

De la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; la Ley de Protección al Medio Ambiente del Estado de Yucatán y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán, se advierte que el Congreso de la Unión ha distribuido los negocios en el orden administrativo de la Federación, conforme al Pacto Federal representado por el artículo 124 de la Constitución General y ha establecido expresamente las materias de competencia exclusiva del Gobierno Federal, dentro de las cuales no se encuentra la de bioseguridad de los organismos genéticamente modificados.

En cuanto a la solicitud del establecimiento de zonas libres para las comunidades indígenas, según el artículo 90, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la autoridad federal debe atender la solicitud y resolver en atención al principio precautorio.

Si bien en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados no se establece con claridad la dependencia federal que demostrará científica y técnicamente que no se cumpliría con los requisitos normativos para su certificación, lo cierto es que se puede interpretar que sería la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación quien realice las acciones precautorias necesarias tendientes a proteger el medio ambiente y la diversidad biológica, y a garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

Existe una contradicción entre la interpretación del principio precautorio previsto en el artículo 9 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en relación con que la falta de certeza científica no debe postergar la adopción de acciones que impidan la degradación ambiental y de la biodiversidad, y lo establecido en el artículo 61 del mismo ordenamiento, sobre que la falta de conocimiento o consenso científico no se interpretará como un indicador de riesgo.



Lo anterior genera incertidumbre jurídica y es violatorio de los derechos humanos, pues deja a la interpretación de las autoridades cuándo deben adoptarse acciones eficaces para evitar el daño al medio ambiente, a la biodiversidad y a la salud humana, en términos de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

Además, en ninguna de las autorizaciones concedidas por la autoridad federal de liberación en fase experimental, fase piloto o fase comercial, se cumplió cabalmente lo dispuesto en el artículo 28, fracciones VII y XII, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, lo cual es violatorio del derecho humano a garantizar un medio ambiente sano y deja en estado de indefensión a las comunidades indígenas mayas.

En este sentido, las autoridades federales deben demostrar científica y técnicamente si la autorización de utilización de organismos genéticamente modificados es viable dentro de las comunidades indígenas y garantizar que no existe riesgo de daño para la salud humana.

Por las razones anteriores, el decreto impugnado cumple cabalmente con las disposiciones y principios estipulados en los tratados internacionales, por lo que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, al no tener cabida el sistema de competencias de una Federación por tratarse de derechos humanos, ejerció su responsabilidad sin verse afectado por jerarquías.

Si la Federación no cumple con sus deberes convencionales, ello no es impedimento para que el Estado de Yucatán asuma esa obligación dado que se han identificado las consecuencias negativas que puede tener para la salud y para el medio ambiente el cultivo de organismos genéticamente modificados.

Es incuestionable que este caso no refiere facultades expresamente concedidas por la Constitución Federal a los funcionarios federales, en términos de lo dispuesto en su artículo 124, sino que se trata de facultades concurrentes, pues se abordan asuntos que sólo inciden en el Estado de Yucatán, en consecuencia, la autoridad local está facultada para actuar respecto de una misma materia,



regular enfáticamente determinados aspectos preocupantes para la región e incrementar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas.

En esos términos, no puede interpretarse que el decreto impugnado transgrede la Constitución Federal, sino debe considerarse que el Poder Ejecutivo de Yucatán sí tiene facultades para declarar zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados a esa entidad federativa porque la protección al medio ambiente y la biodiversidad compete a los poderes federal y estatal, en vía de facultades concurrentes, aun en materia de salud.

La concurrencia de facultades está inmersa en diversas leyes generales o federales, a saber, en la Ley General de Salud (artículos 1o., 3, entre otros), aunado a que en la Ley de Salud del Estado de Yucatán, se establecen las atribuciones en materia de salubridad general (artículos 1o., 6o., 7o., apartados A y B, 7-F, 7-O, entre otros) y en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable se contempla la participación directa respecto a la coordinación (artículos 5, fracciones I, II, III, IV y V, 6, 12, 13, fracciones I, II, III, IV, VI y VII, 14, párrafo II, 23, párrafos I, II, III y IV, 24, 25, 27, 28, 32, 53, 61, 83, 84, 93, 111, 113, 115 Bis, 127, 129, 134, 143, 154, 165, 171, 188 y 189).

Asimismo, en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable del Estado de Yucatán, se establece el principio de coordinación (artículos 1o., 3o., fracción XV, 5o., 7o., 11, fracciones I y III, 12, fracción III, 14, fracciones III y IV, 17, fracciones I, II y III, entre otros) y en la Ley de Protección y Fomento Apícola del Estado de Yucatán se prevén las bases para la coordinación de autoridades federales y municipales y se otorgan facultades a la Secretaría de Desarrollo Rural del Estado de Yucatán (artículos 7, fracciones I, VI, IX, XI, XIII, XVII, XVIII y XXIV, 9, 10, fracción II, 21, 56, entre otras).

Por tanto, es válido concluir que la concurrencia no se limita a la celebración de convenios de coordinación, pues aquélla implica la adecuación de un método de interpretación sistemático que parte de la Constitución Federal, sus leyes reglamentarias y secundarias en el ámbito local que persigan un mismo fin.



Se reitera que la potestad concedida al Estado de Yucatán, mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán, en ejercicio de su facultad concurrente, para ordenar la clausura temporal, parcial o definitiva, de las obras, actividades, fuentes contaminantes y las instalaciones en que se manejen o desarrollen actividades que impliquen un riesgo inminente de desequilibrio ecológico, daños a los recursos naturales o contaminación con repercusiones peligrosas para los ecosistemas, no transgrede las garantías de legalidad y seguridad jurídica.

Además, tampoco se vulnera la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de la Constitución Federal porque no se autoriza un acto privativo de carácter definitivo, pues la suspensión prevalece mientras exista el riesgo de desequilibrio ecológico.

Dada la importancia de producción de miel en el Estado de Yucatán, se promulgó la Ley de Protección y Fomento Apícola del Estado de Yucatán el seis de julio de dos mil cuatro, la cual, a su vez, establece competencias y obligaciones.

En el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se prevé la posibilidad de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, en lo que encuadra la apicultura y su producto miel del Estado de Yucatán, de la que depende la diversidad biológica y de ecosistemas sanos en equilibrio.

Las entidades federales competentes para la aplicación del ordenamiento referido han sido omisas en cuanto a lo establecido en el artículo décimo primero de los transitorios, lo cual compromete los derechos humanos y grupos indígenas de la región.

El decreto impugnado busca preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras, así, en el caso de la miel, el polen de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados pueden contaminarla.



También busca reforzar el Programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio, en adecuación a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, cuyos criterios son compartidos por la legislación estatal en materia de desarrollo rural sustentable, la cual no permite el uso de organismos genéticamente modificados.

Exigir el cumplimiento de los requisitos señalados en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados o la Ley Federal de Sanidad no implica la invasión a la esfera competencial legislativa reservada a la Federación, pues la concurrencia permite a la Legislatura Local elaborar leyes acordes y sin contraponerse al sistema de adecuación legislativa constitucional, lo cual acontece con el decreto impugnado.

No pasa inadvertido que el ámbito de discrecionalidad no debe dejar en indefensión a la sociedad en general, por lo que se recomienda al Poder Legislativo que en la Constitución Federal, específicamente en el artículo 89, fracción I, así como en las Constituciones Locales, se establezcan plazos para la emisión de disposiciones inferiores que se estimen fundamentales y ante la omisión de expedirlas, sea posible impugnarla mediante la controversia constitucional.

Los actos omisivos por parte del Poder Ejecutivo Federal dejan en estado de indefensión a los gobernados y vulneran sus derechos humanos, lo cual genera un grave riesgo de salud, al equilibrio de los ecosistemas y de la conservación de la biodiversidad y de la calidad del agua, temas concurrentes en materia de bioseguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 73, fracción XXIX-G, constitucional.

El ejercicio de las facultades concurrentes por parte del Estado de Yucatán ha respetado el marco jurídico que corresponda y, derivado de ello, se ha adoptado una política pública con una postura eficaz que cumpla con parámetros de exigencia y salvaguarda de los derechos humanos, que garantice el derecho a la salud, al medio ambiente sano, al desarrollo cultural y económico de las comunidades indígenas productoras agrícolas y apícolas, conducidas mediante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente del Estado de Yucatán.



El decreto impugnado se ubica dentro del marco protector de los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal, pues de los artículos 1o. y 4o. constitucionales se desprende la obligación de los Estados de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, por lo que el decreto controvertido no viola las disposiciones conferidas a la Federación.

La Constitución Política del Estado de Yucatán reconoce a las comunidades indígenas en su territorio, lo cual pone de manifiesto que se armonizó y se adecuó, así como que se basa en la protección, promoción y garantía de derechos humanos, marco dentro del cual se encuentra el decreto impugnado.

Derivado de la obligación de todas las autoridades de promover, respetar y garantizar los derechos humanos, se emitió la Ley de Protección del Medio Ambiente del Estado de Yucatán, cuyo objeto consiste en garantizar el derecho a disfrutar un ambiente ecológicamente equilibrado que permita una vida saludable y digna, preservar y restaurar el equilibrio de todos los ecosistemas, y prevenir daños que pudieran causar a éste.

La protección del medio ambiente y los recursos naturales significan el interés social y justifican restricciones estrictamente necesarias y conducentes a preservar y mantener ese interés, sin desatender que el desarrollo sustentable es de interés general conforme al artículo 25, párrafos primero, segundo y sexto de la Constitución Federal, lo cual determina la conexión funcional y dinámica con el marco de libertades constitucionales.

Por otro lado, el poder actor se limita a identificar diversas materias concurrentes en la Constitución Federal, a saber, salubridad general, protección al medio ambiente y desarrollo rural sustentable, para concluir que la materia de organismos genéticamente modificados es una materia federal por estar relacionada con aquellas.

No obstante, no manifestó de qué forma y en qué grado la materia de organismos genéticamente modificados se relaciona con las materias concurrentes referidas, pues pueden existir materias en las que se vincule el tema en cuestión o en las que se encuentre que al no estar reservadas a la Federación se entiendan atribuidas a los Estados.



Contrario a las manifestaciones del poder actor, debió acudir a cada una de las leyes generales o leyes marco de esas materias concurrentes, para advertir las competencias reguladas a favor de la Federación y las indicadas a favor de los Estados y/o Municipios.

Asimismo, debió analizar cómo sólo las competencias atribuidas a la Federación en las leyes generales de las materias concurrentes son las atinentes a la materia de organismos genéticamente modificados pues, de lo contrario, la propia concurrencia de las materias aludidas evidenciaría la competencia a favor de los Estados, como sucede en el caso.

Por tanto, la identificación de las materias concurrentes en la Constitución Federal puede ser una condición necesaria del análisis, pero no una condición suficiente para acreditar que la materia de organismos genéticamente modificados es una materia meramente federal.

Consecuentemente, se concluye que el decreto combatido no viola lo dispuesto en los artículos 4o., párrafos cuarto y quinto; 16; 27, párrafos tercero y último, fracción XX; 73, fracciones XVI y XXIX-G; 89, fracciones I y XX; 90; 124 y 133 de la Constitución Federal, ni invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación en concurrencia, en materia de salubridad general y protección al medio ambiente.

Respecto del **segundo concepto de invalidez**, debe decirse que el Ejecutivo Federal interpretó erróneamente lo dispuesto en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, pues el decreto no prohíbe directa ni indirectamente la entrada o salida de mercancía en el Estado de Yucatán, pues esa entidad federativa no tiene facultades para permitir dicha cuestión o de otorgar una autorización para ese fin, máxime que el poder actor no señala a qué mercancía se refiere.

Como se acreditó, el decreto impugnado no viola las facultades del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad, en cuanto a decidir sobre actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de organismos



genéticamente modificados, por lo que tampoco transgrede lo establecido en el artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal.

Si bien el decreto tiene como objeto declarar al Estado de Yucatán como una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, lo cierto es que no implica una restricción indirecta a la entrada de este tipo de productos a esa entidad federativa, pues fue emitido en el ejercicio de las facultades concurrentes en materia de protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico en zonas de jurisdicción del Estado de Yucatán, la cual no es una materia reservada a la Federación.

Así, se asegura el abasto a las industrias agropecuarias y de producción de alimentos y de oleaginosas, mediante las importaciones, exportaciones y comercialización, siempre que no impliquen daños al medio ambiente, a la diversidad biológica y a la salud humana.

Ahora, en atención a su competencia constitucional para participar de manera concurrente en la protección al medio ambiente y la preservación y restauración del equilibrio ecológico, el Estado de Yucatán puede establecer disposiciones jurídicas relacionadas con la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, siempre que no se trate de la regulación de actividades de utilización confinada, liberación experimental, liberación en programa piloto, liberación comercial, comercialización, importación y exportación de éstos.

En el supuesto de que se presenten accidentes en términos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, por ejemplo, al transporte de organismos genéticamente modificados que pudieran contaminar productos para fines agropecuarios o para la producción de insumos de uso humano y agropecuario en la entidad, el Estado puede aplicar las medidas descritas en los artículos 115 y 116 del ordenamiento referido, a fin de preservar la biodiversidad, la agrobiodiversidad y la calidad de los productos de las comunidades rurales y costeras.

En ese sentido, el decreto combatido no transgrede el artículo 117, fracción V, de la Constitución General, pues no prohíbe indirectamente la entrada de mercancía al Estado de Yucatán.



Finalmente, se considera que los argumentos del Poder Ejecutivo Federal deben calificarse como infundados y se solicita que se reconozca y declare la validez del Decreto 418/2016 impugnado.

SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. Por oficio recibido el tres de abril de dos mil diecisiete en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Raúl Cervantes Andrade, en su carácter de procurador general de la República formuló opinión en la controversia constitucional, en el sentido siguiente.

En relación con las causas de improcedencia planteadas por el Poder Ejecutivo Estatal, señaló que la relativa a la extemporaneidad de la demanda debía declararse infundada porque los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis fueron inhábiles y no corrieron términos conforme al Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por lo que la demanda fue presentada en tiempo.

Asimismo, consideró que debía desestimarse la causa de improcedencia en la que se sostuvo la falta de interés legítimo del poder actor bajo la consideración de que no se acreditó la invasión directa a su esfera competencial, pues los argumentos vertidos al respecto involucran el estudio de fondo del asunto.

Respecto de los conceptos de invalidez, manifestó que debía realizarse un análisis de la normatividad que rige a los organismos genéticamente modificados.

En ese sentido, indicó que la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto la regulación de la utilización confinada; la liberación en fases experimental, piloto y comercial; la comercialización; la importación y la exportación de todo organismo genéticamente modificado.

Señaló que para que un organismo genéticamente modificado sea objeto de comercio debe aprobar las etapas de liberación en fases experimental, piloto y comercial, y para que pueda ser sometido a cualquiera de dichas etapas, se debe contar con un permiso que al efecto emita la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) o, en su caso, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa).



Precisó que en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se establece que en los casos en que la expedición del permiso de liberación de un organismo genéticamente modificado –en cualquiera de sus etapas– sea competencia de la Sagarpa, la Semarnat deberá emitir un dictamen de bioseguridad en el que se analicen y evalúen los riesgos al medio ambiente y a la diversidad biológica.

En ese mismo ordenamiento se prevén diversas disposiciones en materia de protección al ambiente y, en ese sentido, se establecen tres tipos de zonas restringidas para la liberación de organismos genéticamente modificados, a saber, los centros de origen y diversidad genética, las áreas naturales protegidas y las zonas libres.

En el caso concreto, existe una transgresión a los artículos 89, fracciones I y XX, y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que el decreto impugnado invade la esfera de atribuciones conferida al Poder Ejecutivo Federal en los artículos 4o., párrafos tercero y último, fracción XX, de la Constitución Federal, así como en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en la Ley Federal de Sanidad Vegetal y el reglamento de esta última.

Por tanto, conforme al artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados corresponde a la Sagarpa, mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados (Cibiogem), órgano del Poder Ejecutivo Federal que se encarga de establecer políticas de seguridad a la biotecnología respecto al uso de organismos genéticamente modificados, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio) y en observancia de las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos.

Ahora, conforme al artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, los convenios de coordinación con la Federación, mediante las secretarías respectivas y con el conocimiento de la Cibiogem ten-



drán como objeto establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de organismos genéticamente modificados al ambiente y, en su caso, la realización de actividades para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de la ley referida.

Por otro lado, de los artículos 1, fracción XXXIII, 3, 105, 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se advierte que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional; que su aplicación e interpretación, para efectos administrativos, son atribución de la Sagarpa, mediante el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria; y que es facultad de la Sagarpa, por conducto del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria, emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver la suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de aquellos gobiernos que tengan interés al respecto y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos que en dichos preceptos se previenen.

Sostuvo que si bien es cierto que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán pretendió fundar el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental, lo cierto es que el decreto no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Señala que lo anterior ratifica que el gobernador de Yucatán no cuenta con alguna atribución para emitir el acuerdo impugnado e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal pues, como se demostró, éste, mediante la Sagarpa, tiene la facultad de determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados.

Finalmente, en relación con la violación aducida al artículo 117, fracción V, de la Constitución Federal, precisó que si la finalidad del decreto impugnado es



emitir la declaratoria de que el Estado de Yucatán es una zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, es evidente que ello implica una prohibición indirecta para la entrada de este tipo de productos o mercancías dentro del territorio de esa entidad federativa, los cuales ya no podrán ser comercializados ahí.

OCTAVO.—**Audiencia.** 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 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de abril de dos mil diecisiete, en la cual se tuvieron por presentados los alegatos de los delegados del Poder Ejecutivo Federal y del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, por ofrecidas las pruebas que acompañó este último, así como por emitida la opinión del procurador general de la República y por ofrecida la documental que anexó.

Asimismo, se dispuso no incorporar a los autos de este asunto la copia certificada del nombramiento del procurador general de la República, pues constituye un hecho notorio que ostenta dicho cargo.

Por tanto, se reconoció la personalidad del delegado de la Procuraduría General de la República y se tuvieron por presentados sus alegatos.

Finalmente, se admitieron las pruebas presentadas por las partes y se tuvieron por presentados sus alegatos.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la controversia constitucional de mérito, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en atención a que se plantea un conflicto entre el Poder Ejecutivo Federal y el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.



SEGUNDO.—Oportunidad de la demanda. El acto impugnado en la controversia constitucional es el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis.

En el artículo 21, fracción II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos² se estableció que el plazo para la promoción de la demanda de controversia constitucional cuando se impugnen normas generales será de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

Por lo que si el plazo de treinta días para impugnar el decreto referido transcurrió del jueves veintisiete de octubre al martes trece de diciembre de dos mil dieciséis³ y la demanda de controversia constitucional se presentó en esa última fecha, es oportuna.

Ahora, si bien el decreto impugnado no se expidió propiamente como una ley general, lo cierto es que participa de las características de aquélla, al ser abstracto, general, impersonal y obligatorio, por lo que puede analizarse desde ese punto de vista, tal como se reconoció en el proveído de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, emitido en el incidente de suspensión derivado de esta controversia.

² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

³ Sin tomar en cuenta para el cómputo los días veintinueve, treinta y treinta y uno de octubre; uno, dos, cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiuno, veintiséis y veintisiete de noviembre; así como el tres, cuatro, diez y once de diciembre, todos de dos mil dieciséis, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en el Acuerdo General Plenario Número 18/2013, punto primero, incisos a), b), c), m) y n); y en el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo.



Sirve de apoyo, por identidad de razón, la jurisprudencia P./J. 23/99, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA EN CONTRA DE LA LEY O DECRETO, NO BASTA CON ATENDER A LA DESIGNACIÓN QUE SE LE HAYA DADO AL MOMENTO DE SU CREACIÓN, SINO A SU CONTENIDO MATERIAL QUE LO DEFINA COMO NORMA DE CARÁCTER GENERAL."⁴

En este sentido, debe desestimarse la causa de improcedencia en la que la parte demandada afirma que la controversia se presentó de manera extemporánea, al considerar que para establecer el cómputo respectivo debieron tomarse en cuenta los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis, pues si bien la Suprema Corte no laboró esos días, lo cierto es que sólo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en el Tribunal Constitucional y no para la demanda intentada.

Contrario a lo manifestado por el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán, para efectos de determinar la oportunidad de la demanda de controversia constitucional, sí deben descontarse los días referidos, de conformidad con el Acuerdo General 18/2013, punto primero, incisos a), b), c), m) y n); y en el artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, que disponen lo siguiente:

⁴ De texto y datos de localización siguientes: "Para la procedencia de la acción de inconstitucionalidad es preciso analizar la naturaleza jurídica del acto impugnado y, para ello, es necesario tener en cuenta que un acto legislativo es aquel mediante el cual se crean normas generales, abstractas e impersonales. La ley refiere un número indeterminado e indeterminable de casos y va dirigida a una pluralidad de personas indeterminadas e indeterminables. El acto administrativo, en cambio, crea situaciones jurídicas particulares y concretas, y no posee los elementos de generalidad, abstracción e impersonalidad de las que goza la ley. Además, la diferencia sustancial entre una ley y un decreto, en cuanto a su aspecto material, es que mientras la ley regula situaciones generales, abstractas e impersonales, el decreto regula situaciones particulares, concretas e individuales. En conclusión, mientras que la ley es una disposición de carácter general, abstracta e impersonal, el decreto es un acto particular, concreto e individual. Por otra parte, la generalidad del acto jurídico implica su permanencia después de su aplicación, de ahí que deba aplicarse cuantas veces se dé el supuesto previsto, sin distinción de persona. En cambio, la particularidad consiste en que el acto jurídico está dirigido a una situación concreta, y una vez aplicado, se extingue. Dicho contenido material del acto impugnado es el que permite determinar si tiene la naturaleza jurídica de norma de carácter general.". Jurisprudencia P./J. 23/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, abril de 1999, Novena Época, página 256, registro digital: 194260.



Acuerdo General 18/2013 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

"... ACUERDO:

"PRIMERO. Para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se considerarán como días inhábiles:

"a) Los sábados;

"b) Los domingos;

"c) Los lunes en que por disposición de la Ley Federal del Trabajo deje de laborarse;

"...

"m) Aquellos en que se suspendan las labores en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor, y

"n) Los demás que el Tribunal Pleno determine como inhábiles. ..."

Ley Federal del Trabajo

"Artículo 74. Son días de descanso obligatorio:

"...

"VI. El tercer lunes de noviembre en conmemoración del 20 de noviembre;
..."

Como puede advertirse de la lectura de esas disposiciones, en ningún momento señalan que los días inhábiles sólo deben descontarse para los asuntos que ya están radicados en este Tribunal Constitucional, por el contrario,



en el punto primero del acuerdo aludido, se dispuso cuáles serían los días inhábiles para efectos del cómputo de los plazos procesales en los asuntos de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación –como lo es esta controversia constitucional–, sin distinguir entre los ya radicados o no.

Máxime que por cuestión de lógica esos días se toman en cuenta para verificar la oportunidad de las promociones de que se trate, no para asuntos cuya temporalidad ya se verificó.

Consecuentemente, en términos del punto primero del acuerdo citado, incisos m) y n), donde se señaló que serían inhábiles los días en que se suspendan las labores en la Suprema Corte, o cuando ésta no pueda funcionar por causa de fuerza mayor; y los demás que el Tribunal Pleno así los determine, respectivamente; así como del artículo 74, fracción VI, de la Ley Federal del Trabajo, en el cual se dispone que es día de descanso obligatorio el tercer lunes de noviembre, para efectos de establecer la oportunidad en este asunto, se reitera que deben descontarse los días treinta y uno de octubre, uno y dos de noviembre de dos mil dieciséis.

TERCERO.—**Legitimación activa.** El demandante es el Poder Ejecutivo Federal, quien cuenta con legitimación activa en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal.⁵ En su representación promueve la demanda Alfonso Humberto Castillejos Cervantes, quien se ostenta como consejero jurídico del Ejecutivo Federal.

Dicho carácter lo acreditó con la copia certificada de su nombramiento, otorgado por el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el cuatro de diciembre de dos mil doce.

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

"I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre:

"...

"a) La Federación y una entidad federativa."



Ello, pues de conformidad con el artículo 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional,⁶ el demandante deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

Así, en términos del tercer párrafo de la misma disposición,⁷ el presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente.

CUARTO.—Legitimación pasiva. En el auto de admisión de catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Ministro instructor tuvo como demandado al Poder Ejecutivo de Yucatán en cuanto se le atribuyó la emisión del decreto impugnado en términos del artículo 105, fracción I, inciso a), de la Constitución Federal, por lo que se le requirió para que dentro del plazo de treinta días hábiles rindiera su contestación a la demanda.⁸

En representación de la parte demandada compareció Rolando Rodrigo Zapata Bello, quien se ostentó como Gobernador Constitucional del Estado de Yucatán, lo cual acreditó con la copia certificada del Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, que contiene el Decreto 567 de veinte de septiembre de dos mil doce, por el que se le declaró gobernador de dicha entidad federativa para el periodo comprendido del uno de octubre de dos mil doce al treinta de septiembre de dos mil dieciocho, lo cual acredita su legitimación pasiva en este asunto.⁹

⁶ "Artículo 11. El actor, el demandado y, en su caso, el tercero interesado deberán comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que los rigen, estén facultados para representarlos. En todo caso, se presumirá que quien comparezca a juicio goza de la representación legal y cuenta con la capacidad para hacerlo, salvo prueba en contrario."

⁷ "... El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de Estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."

⁸ Este auto de admisión obra a fojas 110 y 111 del expediente principal.

⁹ Páginas 219 a 226 idem.



QUINTO.—**Causas de improcedencia.** El Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán sostuvo que la controversia es improcedente porque se presentó de manera extemporánea. Dicha causa de improcedencia queda desestimada en términos del considerando segundo de esta resolución.

Por otra parte, la parte demandada señaló que en el caso se actualizaba la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción VIII, en relación con la fracción VII del diverso numeral 22, ambos de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Elo, al considerar que el poder actor no expresó conceptos de invalidez contra el Decreto 418/2016, específicamente, porque no demostró la invasión de las atribuciones que refirió, es decir, las relativas a la declaración de zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación en materia de salubridad general y protección al medio ambiente.

Al respecto, este Tribunal Pleno considera que debe desestimarse ese argumento, pues la determinación sobre si existe una invasión a la esfera de atribuciones de la Federación es una cuestión que está relacionada con el fondo del asunto.

Es aplicable la jurisprudencia P./J. 92/99, de rubro siguiente "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹⁰

¹⁰ Cuyo texto y datos de localización son: "En reiteradas tesis este Alto Tribunal ha sostenido que las causales de improcedencia propuestas en los juicios de amparo deben ser claras e inobjetables, de lo que se desprende que si en una controversia constitucional se hace valer una causal donde se involucra una argumentación en íntima relación con el fondo del negocio, debe desestimarse y declararse la procedencia, y, si no se surte otro motivo de improcedencia hacer el estudio de los conceptos de invalidez relativos a las cuestiones constitucionales propuestas.". Jurisprudencia P./J. 92/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Novena Época, página 710, registro digital: 193266.



Al no existir alguna otra causa de improcedencia que se advierta de oficio por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, se procede al estudio de los conceptos de invalidez planteados por el poder actor.

SEXTO.—Estudio de los conceptos de invalidez. En el primer concepto de invalidez, el Poder Ejecutivo Federal sostiene que el decreto impugnado invade las atribuciones conferidas al Poder Ejecutivo Federal para determinar las zonas libres de organismos genéticamente modificados, conforme a las facultades otorgadas a la Federación, por conducto de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, en materia de salubridad general y protección al ambiente.

Señala que mediante dicho decreto, el Poder estatal demandado declaró al Estado de Yucatán como zona libre de organismos genéticamente modificados y designó a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente de dicha entidad, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Rural, como la dependencia encargada de la promoción de cultivos orgánicos, no obstante que de conformidad con el artículo 90, fracción II, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la determinación de zonas libres de ese tipo de organismos corresponde a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Indica que en términos del artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, la participación de las entidades federativas en esa materia se restringe a la celebración de convenios o acuerdos de coordinación con la Federación, mediante las secretarías respectivas y con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.

Precisa que en los artículos 1; 2, fracción XXXIII; 3; 105; 106 y 108 del Reglamento de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se estableció que sus disposiciones son de observancia general en todo el territorio nacional y su aplicación e interpretación –para efectos administrativos– son atribución de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, a través del Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria.



Por tanto, manifiesta que el Servicio Nacional de Sanidad, Inocuidad y Calidad Agroalimentaria es quien tiene la facultad de emitir los acuerdos en los que se contengan las declaratorias de zonas libres, de baja prevalencia y de baja protección de plagas reglamentadas, respecto de determinadas entidades federativas, o bien, resolver su suspensión, dejarla sin efectos y su restablecimiento, a solicitud de los gobiernos interesados y mediante la satisfacción de las formas, requisitos y procedimientos establecidos.

Además, sostiene que si bien el poder demandado fundó el acto impugnado en el artículo 7, fracción XIX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, conforme al cual se confiere la facultad a las entidades federativas de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el fin de promover el cumplimiento de la legislación en dicha materia, lo cierto es que el decreto combatido no constituye una recomendación, sino una declaratoria de zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados.

Finalmente, reitera que el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán carece de atribuciones para declarar a esa entidad federativa como zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados e invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de bioseguridad.

A efecto de resolver dicho planteamiento, debe considerarse que la litis en este asunto consiste en determinar si la atribución de establecer zonas libres de organismos genéticamente modificados corresponde a la Federación, o bien, a las entidades federativas.

Para determinar lo anterior, resulta necesario exponer cómo funciona el sistema de reparto de competencias entre la Federación y las entidades federativas establecido en la Constitución.

En principio, puede decirse que el nuestro es un "sistema residual" de competencias, que opera bajo la regla general de que corresponde a la Federación todas las competencias que le hayan sido asignadas *expresamente* en la Constitución –primordialmente en el artículo 73–, mientras que a las entidades



federativas les corresponde, por *exclusión* o *residualmente*, todo aquello no reservado a la Federación.

En este sentido, el artículo 124 constitucional señala 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."

Ahora bien, este sistema competencial se ha vuelto progresivamente más complejo en virtud de varias reformas constitucionales que en los últimos años han "federalizado" materias que originalmente correspondían a las entidades federativas o que las han convertido en "materias concurrentes".

En este caso concreto es importante tener claro esos aspectos de nuestro sistema competencial. Así, en primer lugar debe precisarse que la regla general que establece el artículo 124 constitucional está sujeta a varias excepciones, a saber:

- Prohibiciones absolutas a los Estados, previstas en el artículo 117 constitucional.¹¹

¹¹ "Artículo 117. Los Estados no pueden, en ningún caso:

"I. Celebrar alianza, tratado o coalición con otro Estado ni con las potencias extranjeras.

"II. (Derogada, D.O.F. 21 de octubre de 1966)

"III. Acuñar moneda, emitir papel moneda, estampillas ni papel sellado.

"IV. Gravar el tránsito de personas o cosas que atraviesen su territorio.

"V. Prohibir ni gravar directa ni indirectamente la entrada a su territorio, ni la salida de él, a ninguna mercancía nacional o extranjera.

"VI. Gravar la circulación ni el consumo de efectos nacionales o extranjeros, con impuestos o derechos cuya exención se efectúe por aduanas locales, requiera inspección o registro de bultos o exija documentación que acompañe la mercancía.

"VII. Expedir ni mantener en vigor leyes o disposiciones fiscales que importen diferencias de impuestos (sic) o requisitos por razón de la procedencia de mercancías nacionales o extranjeras, ya sea que esta diferencia se establezca respecto de la producción similar de la localidad, o ya entre producciones semejantes de distinta procedencia.

(Reformada, D.O.F. 21 de abril de 1981)

"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.



- Prohibiciones relativas a los Estados, establecidas en el artículo 118 constitucional,¹² por requerir el consentimiento del Congreso de la Unión.
- Inhibiciones constitucionales, relativas a las normas que si bien no establecen expresamente facultades a la Federación, sí limitan a los Estados a realizarlas, tales como establecer los máximos y mínimos para la duración en el cargo del presidente de la República, o para la integración de los Poderes de los Estados.

(Reformado, D.O.F. 26 de mayo de 2015)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 26 de mayo de 2015)

"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.

(Adicionado, D.O.F. 26 de mayo de 2015)

"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.

(Reformada [N. de E. adicionada], D.O.F. 24 de octubre de 1942)

"IX. Gravar la producción, el acopio o la venta del tabaco en rama, en forma distinta o con cuotas mayores de las que el Congreso de la Unión autorice.

(Reformado, D.O.F. 29 de enero de 2016)

"El Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas dictarán, desde luego, leyes encaminadas a combatir el alcoholismo."

¹² "Artículo 118. Tampoco pueden, sin consentimiento del Congreso de la Unión:

"I. Establecer derechos de tonelaje, ni otro alguno de puertos, ni imponer contribuciones o derechos sobre importaciones o exportaciones.

"II. Tener, en ningún tiempo, tropa permanente ni buques de guerra.

"III. Hacer la guerra por sí a alguna potencia extranjera, exceptuándose los casos de invasión y de peligro tan inminente, que no admita demora. En estos casos darán cuenta inmediata al presidente de la República."



- Las facultades concurrentes, que implican que las entidades federativas, 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.

Las facultades concurrentes, a su vez, pueden ser:

- Coincidentes: aquellas en que la Federación y los Estados cuentan con la misma atribución.

- Aparentemente concurrentes: las que en principio se considera que corresponden tanto a la Federación como a los Estados, pero no es así.

- Las que la Constitución distribuye de manera directa entre la Federación y los Estados; y,

- La concurrencia de distribución delegada directamente al legislador, el cual, a través de una ley general, es el que distribuye las competencias.

Este último supuesto es el que se actualiza en materia de bioseguridad, por las razones que se indican a continuación.

En primer lugar, resulta necesario tener presente que la bioseguridad ha sido definida como "la aplicación de herramientas para garantizar un uso responsable y seguro de la biotecnología", para lo cual intervienen diversas disciplinas y conceptos.¹³

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en el artículo 3, fracción V,¹⁴ define a la bioseguridad como las acciones que deben

¹³ Acevedo Gasman, F., et al. 2009. *La bioseguridad en México y los organismos genéticamente modificados: cómo enfrentar un nuevo desafío*, Conabio, México, página. 335.

¹⁴ Artículo 3. Para los efectos de esta ley, se entiende por:

"...

"V. Bioseguridad: Las acciones y medidas de evaluación, monitoreo, control y prevención que se deben asumir en la realización de actividades con organismos genéticamente modificados, con el



asumirse en actividades con organismos genéticamente modificados, con la finalidad de prevenir, evitar o reducir los riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano.

A partir de estos conceptos, puede afirmarse que la bioseguridad trasciende a las materias de salud, sanidad vegetal y medio ambiente, por lo que a efecto de resolver la materia de la litis, resulta necesario atender a la legislación que las regula.

Como es sabido, el artículo 4o. constitucional, en su párrafo cuarto,¹⁵ establece que toda persona tiene derecho a la protección de la salud, por lo que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Por su parte, la Ley General de Salud prevé que una de las finalidades del derecho a la protección de la salud consiste en el desarrollo de la enseñanza e investigación tecnológica para la salud;¹⁶ además precisa, como materia de salubridad general,¹⁷ el control sanitario de productos y servicios y de su im-

objeto de prevenir, evitar o reducir los posibles riesgos que dichas actividades pudieran ocasionar a la salud humana o al medio ambiente y la diversidad biológica, incluyendo los aspectos de inocuidad de dichos organismos que se destinen para uso o consumo humano."

¹⁵ "Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

" ...

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución."

¹⁶ "Artículo 2o. El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

" ...

"VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud. ..."

¹⁷ "Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

" ...

"XXII. El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación; ..."



portación y exportación cuya organización, operación y vigilancia se atribuye al Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud.¹⁸

Por su parte, del apartado B, del artículo 13 de la ley marco en cita, en la que se establecen las atribuciones de los gobiernos de las entidades federativas, en materia de salubridad general, no se advierte que se le hubiera otorgado competencia en materia de control sanitario.

Aunado a lo anterior, el artículo 17 Bis de la propia ley otorga a la Secretaría de Salud, a través de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, atribuciones de regulación, control y fomento sanitarios en las materias a que se refiere el artículo 3, fracciones I,¹⁹ por lo que hace a control y vigilancia de los establecimientos de salud que establecen los artículos 34 y 35²⁰ de la misma ley; XIII (prevención y el control de los efectos nocivos de los fac-

¹⁸ "Artículo 13. La competencia entre la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general quedará distribuida conforme a lo siguiente:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de mayo de 1987)

"A. Corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Salud:

(Reformada, D.O.F. 7 de mayo de 1997)

"...

(Reformada, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"II. En las materias enumeradas en las fracciones I, III, XV Bis, XXI, XXII, XXIII, XXIV, XXV, XXVI y XXVII del artículo 3o. de esta ley, organizar y operar los servicios respectivos y vigilar su funcionamiento por sí o en coordinación con dependencias y entidades del sector salud; ..."

¹⁹ "Artículo 3o. En los términos de esta ley, es materia de salubridad general:

"I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta ley; ..."

²⁰ "Artículo 34. Para los efectos de esta ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

"I. Servicios públicos a la población en general;

"II. Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;

"III. Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y

"IV. Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria."

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 27 de enero de 2017)

"Artículo 35. Son servicios públicos a la población en general los que se presten en establecimientos públicos de salud a los residentes del país que así lo requieran, preferentemente a favor de personas pertenecientes a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, regidos por criterios de universalidad y de gratuidad en el momento de usar los servicios, fundados en las condiciones socioeconómicas de los usuarios.



tores ambientales en la salud del hombre), XIV (salud ocupacional y saneamiento básico), XXII (control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación), XXIII (control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos), XXIV (control sanitario de establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en las fracciones XXII y XXIII), XXV (control sanitario de publicidad de actividades, productos y servicios a que se refiere la ley), XXVI (control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células), ésta salvo por lo que se refiere a cadáveres; y, XXVII (sanidad internacional), esta última salvo por lo que se refiere a personas.

En el propio precepto legal se precisa que es competencia de la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios, proponer al secretario de salud, la política nacional de protección contra riesgos sanitarios así como su instrumentación en materia de, entre otros productos, plaguicidas, nutrientes vegetales, sustancias tóxicas o peligrosas para la salud, productos biotecnológicos, así como de prevención y control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre; elaborar y expedir las normas oficiales mexicanas relativas a los productos, actividades, servicios y establecimientos materia de su competencia; así como evaluar, expedir o revocar las autorizaciones que en las materias de su competencia se requieran, así como aquellos actos de autoridad que para la regulación, el control y el fomento sanitario se establecen o derivan de esa Ley, sus reglamentos, las normas oficiales mexicanas y los demás ordenamientos aplicables.

Por su parte, del capítulo I del título décimo segundo denominado *control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación*, de la Ley General de Salud, se advierte que corresponde a la Secretaría de Salud el ejercicio del control sanitario del proceso, uso, importación, exportación, aplicación y disposición final de plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o

(Reformado, D.O.F. 15 de mayo de 2003)

"Los derechohabientes de las instituciones de seguridad social podrán acceder a los servicios a que se refiere el párrafo anterior en los términos de los convenios que al efecto se suscriban con dichas instituciones, de conformidad con las disposiciones aplicables."



peligrosas para la salud, así como de las materias primas que intervengan en su elaboración; otorgándose a la Secretaría la atribución de emitir normas oficiales mexicanas a las que debe ajustarse el proceso señalado.

Estos términos se definen en el capítulo XII, de la Ley General, específicamente en el artículo 278, en el que se señala que *plaguicida* es la sustancia o mezcla de sustancias que se destina a controlar cualquier plaga, incluidos los vectores que transmiten las enfermedades humanas y de animales, las especies no deseadas que causen perjuicio o que interfieran con la producción agropecuaria y forestal, así como las sustancias defoliantes y las desecantes; y los *nutrientes vegetales* es definido como cualquier sustancia o mezcla de sustancias que contenga elementos útiles para la nutrición y desarrollo de las plantas, reguladores de crecimiento, mejoradores de suelo, inoculantes y humectantes.

Asimismo, en este capítulo se establece que corresponde a la Secretaría de Salud, determinar los nutrientes vegetales, así como las sustancias tóxicas o peligrosas que por constituir un riesgo para la salud, deben sujetarse a control sanitario; además de establecer, en coordinación con las dependencias del Ejecutivo Federal competentes y para fines de control sanitario, la clasificación y las características de los diferentes productos a que se refiere este capítulo, de acuerdo al riesgo que representen directa o indirectamente para la salud humana; autorizar los productos que podrán contener una o más de las sustancias, plaguicidas o nutrientes vegetales, tomando en cuenta el empleo a que se destine el producto, los disolventes utilizados, así como los materiales empleados como vehículos, los cuales no deberán ser tóxicos por sí mismos ni incrementar la toxicidad del plaguicida o del nutriente vegetal; y autorizar el proceso de los plaguicidas persistentes y bioacumulables de cualquier composición química, solamente cuando no entrañen peligro para la salud humana y cuando no sea posible su sustitución adecuada.

A efecto de cumplir con las atribuciones anteriores, se otorga a la Secretaría de Salud la facultad de emitir normas oficiales mexicanas de protección para el proceso, uso y aplicación de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas.²¹

²¹ "Artículo 280. La Secretaría de Salud emitirá las normas oficiales mexicanas de protección para el proceso, uso y aplicación de los plaguicidas, nutrientes vegetales y sustancias tóxicas o peligrosas."



Aunado a lo anterior, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de mayo de mil novecientos noventa y siete, se adicionó a la Ley General de Salud el capítulo XII Bis, a efecto de regular los *productos biotecnológicos*, cuya definición se estableció en el artículo 282 Bis, como *"aquellos alimentos, ingredientes, aditivos, materias primas, insumos para la salud, plaguicidas, sustancias tóxicas o peligrosas, y sus desechos, en cuyo proceso intervengan organismos vivos o parte de ellos, modificados por técnica tradicional o ingeniería genética"*.

De la exposición de motivos²² se advierte que la adición de este apartado atendió, entre otros aspectos, al desarrollo de la biotecnología, indicándose lo siguiente:

"...

"Otro de los nuevos aspectos en la materia, es el de la biotecnología, en donde por su creciente desarrollo, debe sujetarse, desde ahora, a la vigilancia de las autoridades sanitarias para que éstas tengan conocimiento de todos aquellos productos biotecnológicos que se destinen al uso o consumo humano. Para esto, se adicionaría un capítulo específico en el título relativo al control sanitario de productos y servicios. ..."

Lo anterior resulta importante en la medida en que los organismos genéticamente modificados son producto de la biotecnología, de tal manera que resulta imprescindible acudir a la normatividad que la regula.

Ahora, en materia de sanidad vegetal, la legislación también otorga competencia en materia de bioseguridad a la Federación, a través de la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural.²³

²² Iniciativa del Poder Ejecutivo Federal, de 20 de marzo de 1997.

²³ Si bien el artículo 5o. de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, indica que por *Secretaría*, debe entenderse la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; debe tenerse presente que por Decreto publicado el 30 de noviembre de 2018, en el Diario Oficial de la Federación, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, modificándose la denominación de la Secretaría, por la de Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural; además, en el segundo párrafo



En efecto, la Ley Federal de Sanidad Vegetal tiene por objeto regular y promover la sanidad vegetal, así como la aplicación, verificación y certificación de los sistemas de reducción de riesgos de contaminación física, química y microbiológica en la producción primaria de vegetales.²⁴

Específicamente, en el artículo 6 de la ley en cita, el legislador estableció que la aplicación de la ley corresponde al Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría, a quien le otorgó, entre otras atribuciones, las de promover y orientar la investigación en la materia, el desarrollo de variedades resistentes contra plagas y la multiplicación y conservación de agentes de control biológico o métodos alternativos para el control de plagas; declarar zonas libres de baja prevalencia o bajo protección;²⁵ dictaminar la efectividad biológica de los plaguicidas e insumos de nutrición vegetal y regular su uso fitosanitario autorizado; y, autorizar y regular el uso, movilización, importación y reproducción de agentes de control biológico vivos que se utilicen en el control de plagas que afectan a los vegetales, sus productos o subproductos.

Por último, se advierte que a efecto de cumplir con sus atribuciones en materia de control de insumos, actividades y servicios, en el artículo 38 de la Ley Federal de Sanidad Vegetal, se otorga a la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural, la facultad de establecer, a través de normas oficiales mexicanas y demás disposiciones legales aplicables, los procedimientos para certificar, dictaminar y evaluar la efectividad biológica.

Por su parte, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que establece las bases para el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, las entidades federativas,

del artículo séptimo transitorio se precisa que las menciones contenidas en otras leyes, reglamentos y en general en cualquier disposición, respecto de las Secretarías de Estado cuyas funciones se reforman por virtud de ese Decreto, deben entenderse referidas a las dependencias que, respectivamente, adquieren tales funciones.

²⁴ Artículo 1o. de la Ley Federal de Sanidad Vegetal.

²⁵ El artículo 5o. de la Ley Federal de Sanidad Vegetal define *Zona de Baja Prevalencia*, como el Área geográfica determinada que presenta infestaciones de especies de plagas no detectables que, con base en el análisis de riesgo correspondiente, no causan impacto económico; y como *Zona Bajo Protección*, el Área agroecológica en la que no está presente una plaga, sin embargo, no se han completado todos los requisitos para su reconocimiento como zona libre.



los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73, fracción XXIX-G de la Constitución; define la *biotecnología* como toda aplicación tecnológica que utilice recursos biológicos, organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos.

Específicamente en el artículo 87 Bis, se establece que el aprovechamiento de especies de flora y fauna silvestre, así como de otros recursos biológicos con la finalidad de ser utilizados en la biotecnología, requiere la autorización de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Con base en las legislaciones anteriores, este Tribunal Pleno determina que la materia de bioseguridad es competencia de la Federación, a través de las secretarías correspondientes.

Aunado a lo anterior, el dieciocho de marzo de dos mil cinco el legislador federal expidió la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, con la finalidad de establecer una ley especializada en organismos genéticamente modificados y dejar de lado las disposiciones jurídicas aisladas en materia de bioseguridad, las cuales estaban dispersas y resultaban insuficientes para atender la compleja problemática que representa la manipulación de organismos genéticamente modificados.

La expedición de dicho ordenamiento por parte del Congreso de la Unión obedeció a las obligaciones derivadas de la ratificación de diversos tratados internacionales en la materia, así como a dar solución inmediata a las diversas preocupaciones sociales y académicas en materia de organismos genéticamente modificados.²⁶

La Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto regular la utilización confinada, la liberación (en fases experimental, piloto y comercial), la comercialización, la importación y la exportación, de todo organismo genéticamente modificado.²⁷

²⁶ Ver exposición de motivos de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, Cámara de Senadores, 12 de noviembre de 2002.

²⁷ Artículo 1 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.



Para el cumplimiento de dicho objeto, la ley tiene entre sus finalidades, establecer las bases para la celebración de convenios o acuerdos entre la Federación, por conducto de sus secretarías competentes y los gobiernos de las entidades federativas; asimismo, determinar las bases para el establecimiento de áreas geográficas libres de organismos genéticamente modificados en las que se prohíba y aquellas en las que se restrinja la realización de actividades con ese tipo de organismos, así como de cultivos de los cuales México sea centro de origen.²⁸

Conforme a dicho ordenamiento, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser objeto de comercio, debe aprobar las etapas experimental, programa piloto y comercialización.

La etapa de liberación experimental consiste en la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, para lo cual deben adoptarse siempre todas las medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, únicamente con fines de análisis y observación del organismo genéticamente modificado.²⁹

Por otra parte, la etapa de liberación en programa piloto consiste en la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, con o sin la adopción de medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente.³⁰

Por último, la etapa de liberación comercial implica la introducción de un organismo genéticamente modificado al medio ambiente, sin la adopción de medidas de contención necesarias para limitar su contacto con la población y el medio ambiente, con fines de venta en el mercado nacional e internacional, u otros autorizados.³¹

En ese contexto, para que un organismo genéticamente modificado pueda ser sometido a cualquiera de las etapas señaladas, debe contar con un permiso

²⁸ Artículo 3 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

²⁹ Artículo 3, fracción XVII, del ordenamiento en comento.

³⁰ Artículo 3, fracción XVIII, de la misma ley.

³¹ Artículo 3, fracción XVI, de la ley referida.



que al efecto emita la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), o en su caso, la Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (Sader).³²

En términos del artículo 15, fracción I, de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, en los casos en que sea competencia de la Sader la expedición del permiso para la liberación de un organismo genéticamente modificado –en cualquiera de las etapas–, la Semarnat deberá emitir un dictamen de bioseguridad, en el que se analicen y evalúen los riesgos que podría causar al medio ambiente y a la diversidad biológica.

Por otro lado, la ley referida prevé determinadas disposiciones en materia de protección al medio ambiente y, en este sentido, en el título cuarto denominado zonas restringidas –para la liberación de organismos genéticamente modificados– encontramos los Centros de Origen y Diversidad Genética, las Áreas Naturales Protegidas y las Zonas Libres.

En cuanto a los Centros de Origen y Diversidad Genética, son las áreas geográficas ubicadas dentro del territorio nacional, consideradas como el lugar natural de origen de ciertas especies vegetales o animales, así como de sus variedades, donde se permite la liberación de organismos genéticamente modificados, siempre que sean distintos a las especies nativas y no causen un perjuicio a la salud humana o a la diversidad biológica (artículos 86 y 88 de la LBOGM).

Las Áreas Naturales Protegidas son aquellas zonas en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por los seres humanos, o bien, aquellas zonas que requieren la intervención de las personas para ser preservadas y restauradas (artículo 89 de la LBOGM).

Finalmente, las zonas libres son las áreas geográficas establecidas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés para la comunidad solicitante (artículo 90 de la LBOGM).

Por otra parte, en el artículo 25 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados³³ se dispuso que la Federación puede celebrar

³² Artículos 11, fracción III y 13, fracción III.

³³ "Artículo 25. La Federación, por conducto de las secretarías en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la Cibiogem, podrá



convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de los organismos genéticamente modificados al ambiente, sea experimental o en programa piloto; y de realizar acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esa ley.

La Federación debe llevar a cabo la celebración de esos acuerdos o convenios por conducto de sus secretarías, en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables, con el conocimiento de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados.³⁴

A efecto de establecer las bases a las cuales deben ajustarse dichos convenios o acuerdos de coordinación, en el artículo 26 de ese ordenamiento,³⁵ se

celebrar convenios o acuerdos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con el objeto de:

"I. Establecer la colaboración concurrente en el monitoreo de los riesgos que pudieran ocasionar las actividades de liberación de OGMs al ambiente, sea experimental o en programa piloto, que se determinen en dichos convenios o acuerdos, y

"II. En su caso, en la realización de acciones para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones de esta ley."

³⁴ La Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados tiene por objeto formular y coordinar las políticas de la administración pública federal relativas a la bioseguridad de los organismos genéticamente modificados, la cual tendrá las funciones que establezcan las disposiciones reglamentarias que deriven de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados

³⁵ Artículo 26. Los convenios o acuerdos de coordinación que suscriban la Federación con los gobiernos de las entidades federativas para los propósitos a que se refiere el artículo anterior, deberán ajustarse a las disposiciones aplicables y a las siguientes bases:

"I. Definirán con precisión las materias y actividades que constituyan el objeto del convenio o acuerdo;

"II. El propósito de los convenios o acuerdos deberá ser congruente con la política en materia de bioseguridad;

"III. Se describirán los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración, para lo cual la Federación contribuirá al fortalecimiento de sus capacidades financieras e institucionales;

"IV. Se determinarán los medios, procedimientos y recursos necesarios que aporten las Secretarías competentes, con la finalidad de que los gobiernos de las entidades federativas puedan realizar las acciones y las actividades objeto de los convenios o acuerdos de coordinación;

"V. Se especificará la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga;



dispuso que se deben definir las materias y actividades que constituyan el objeto de éstos; que su propósito debe ser congruente con la política en materia de bioseguridad; que deben describirse los bienes y recursos que aporten las partes esclareciendo cuál será su destino específico y su forma de administración; que deben determinarse los medios, procedimientos y recursos necesarios que aporten las Secretarías competentes, con la finalidad de que los gobiernos de las entidades federativas puedan realizar las acciones y las actividades que correspondan; que tiene que especificarse la vigencia del convenio o acuerdo, sus formas de terminación y de solución de controversias y, en su caso, de prórroga; que debe definirse el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones materia de los acuerdos; que se determinarán las acciones para promover y participar conjuntamente en el apoyo a la investigación científica y tecnológica en bioseguridad y biotecnología; que se establecerá la obligación de presentar informes detallados sobre el cumplimiento del objeto de los convenios y acuerdos; que se contendrán las estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento de éstos.

Dichos acuerdos o convenios de coordinación deben publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo.

Para el caso concreto de las zonas libres de organismos genéticamente modificados, en el artículo 90 de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, se prevé la posibilidad de establecer dichas zonas para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante.

"VI. Definirán el órgano u órganos que llevarán a cabo las acciones que resulten de los convenios o acuerdos de coordinación;

"VII. Determinarán las acciones para promover y participar conjuntamente en el apoyo a la investigación científica y tecnológica en bioseguridad y biotecnología;

"VIII. Se establecerá la obligación de presentar informes detallados sobre el cumplimiento del objeto de los convenios y acuerdos de coordinación, y

"IX. Contendrán las demás estipulaciones que las partes consideren necesarias para el correcto cumplimiento del convenio o acuerdo.

"Los convenios a que se refiere este artículo deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial del gobierno local respectivo."



Las zonas libres se establecerán cuando se trate de organismos genéticamente modificados de la misma especie a las que se produzcan mediante procesos de producción de productos agrícolas orgánicos y se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación.

Conforme a la fracción II de la disposición referida, será la SADER³⁶ quien determine ese tipo de zonas, previo dictamen de la Comisión Intersecretarial de Bioseguridad de los Organismos Genéticamente Modificados y con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, para lo cual se debe tomar en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos.³⁷

La determinación de una zona libre debe estar sujeta a los requisitos siguientes.³⁸

1) La solicitud de las comunidades interesadas debe ser por escrito y por conducto de su representante legal.

³⁶ La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación es autoridad competente en materia de bioseguridad en términos de artículo 10, fracción II, de la LBOGM.

³⁷ "Artículo 90. Se podrán establecer zonas libres de OGMs para la protección de productos agrícolas orgánicos y otros de interés de la comunidad solicitante, conforme a los siguientes lineamientos generales:

" ...

"II. Dichas zonas serán determinadas por la SAGARPA mediante acuerdos que se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, previo dictamen de la Cibiogem, con la opinión de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, tomando en cuenta lo establecido en las normas oficiales mexicanas relativas a los productos agrícolas orgánicos; ..."

³⁸ " ...

"III. La determinación de las zonas libres se realizará con base en los siguientes requisitos:

"A. Se hará a solicitud escrita de las comunidades interesadas, por conducto de su representante legal;

"B. Dicha solicitud deberá acompañarse de la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres;

"C. Se realizarán las evaluaciones de los efectos que los OGMs pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales quede demostrado, científica y técnicamente, que no es viable su coexistencia o no cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la Sagarpa. Las evaluaciones mencionadas se realizarán conforme lo establezca dicha Secretaría en normas oficiales mexicanas, y



2) A esa solicitud debe acompañarse la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los gobiernos municipales de los lugares o regiones que se determinarán como zonas libres.

3) Se deben realizar evaluaciones de los efectos que los organismos genéticamente modificados pudieran ocasionar a los procesos de producción de productos agrícolas orgánicos o a la biodiversidad, mediante las cuales se demuestre científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o no cumplan con los requisitos normativos para su certificación, de acuerdo con las normas oficiales mexicanas que expida la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Además, dicha secretaría establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que pueden adoptarse en las zonas libres de organismos genéticamente modificados, con la finalidad de garantizar la protección adecuada de los productos agrícolas orgánicos.

Consecuentemente, si bien en la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados se prevé la posibilidad de que la Federación se coordine con los gobiernos estatales para la realización de convenios o acuerdos relacionados con la vigilancia de los riesgos que pudieran ocasionar la liberación de este tipo de organismos, en el supuesto de que se acredite científica y técnicamente que no es viable su coexistencia o que no cumplirían con los requisitos normativos para su certificación, sólo la Federación, a través de la Sader, podrá concretar la protección de los productos agrícolas orgánicos, mediante el establecimiento de zonas libres de organismos genéticamente modificados.

De esta forma, el ejercicio de atribuciones por parte de los Estados respecto de los organismos genéticamente modificados se condiciona a la celebración de acuerdos o convenios con la Federación para monitorear los riesgos que pudiera causar la liberación de éstos y para la vigilancia del cumplimiento de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados.

"IV. La Sagarpa establecerá en los acuerdos las medidas de seguridad que se podrán adoptar en las zonas libres de OGMs, a fin de garantizar la adecuada protección de los productos agrícolas orgánicos."



Por tanto, es la Federación quien cuenta con la facultad de establecer las zonas libres de organismos genéticamente modificados, por lo que puede concluirse que ésta ejerce atribuciones exclusivas al respecto y de existir coordinación con los Gobiernos de los Estados, ésta se limita a la celebración de los acuerdos o convenios referidos.

Sin que pase inadvertido para este Tribunal Pleno que para la determinación de zonas libres de organismos genéticamente modificados, entre otras cuestiones, se requiere que a la solicitud de las comunidades interesadas se acompañe la opinión favorable de los gobiernos de las entidades federativas y los Gobiernos Municipales de los lugares o regiones que se pretenden sean este tipo de zonas, pues ello de ninguna manera constituye una facultad para esos órdenes de gobierno de emitir un decreto declaratorio en ese sentido.

Tampoco pasan desapercibidas las manifestaciones del Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán en el sentido de que su actuación obedece a la obligación que conforme al artículo 1o. de la Constitución Federal tiene toda autoridad para la protección, respeto y garantía de los derechos humanos, específicamente de los pueblos indígenas que pertenecen a la región; y que el artículo 7o., fracción XIX, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente le confiere la facultad de emitir recomendaciones a las autoridades competentes en materia ambiental, con el propósito de promover el cumplimiento de la legislación ambiental.

Sin embargo, como se demostró, ni constitucionalmente, ni legalmente, el Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán tiene facultades expresamente conferidas para declarar zonas libres de organismos genéticamente modificados, ya que ello es competencia de la Federación, mediante un procedimiento en el que se prevé la participación de los gobiernos de las entidades federativas.

En consecuencia, este Tribunal Pleno considera que el Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis, es inconstitucional y procede declarar su invalidez, pues invade la esfera de competencia del Poder Ejecutivo Federal.



Así, al haberse declarado la invalidez del decreto impugnado, es innecesario llevar a cabo el estudio del concepto de invalidez restante. Es aplicable la jurisprudencia P./J. 100/99, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."³⁹

SÉPTIMO.—**Efectos.** En términos de los artículos 41, fracción V,⁴⁰ y 45, párrafo primero,⁴¹ en relación con el 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la invalidez del decreto declarado inconstitucional a lo largo de esta ejecutoria surtirá efectos a partir de que se notifiquen sus puntos resolutivos al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

Además, toda vez que este Tribunal Pleno determinó que es competencia de la Federación emitir la declaratoria impugnada, se exhorta al Poder Ejecutivo Federal para que se pronuncie respecto de las solicitudes del Estado de Yucatán, en cuanto a declararse o no como zona libre de organismos genéticamente modificados, conforme a la mejor evidencia científica disponible, en términos de los principios de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que esta determinación prefigure el sentido de su actuación.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente y fundada esta controversia constitucional.

³⁹ De texto y datos de localización siguientes: "Si se declara la invalidez del acto impugnado en una controversia constitucional, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos por la parte actora, situación que cumple el propósito de este juicio de nulidad de carácter constitucional, resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos de queja relativos al mismo acto.". Jurisprudencia P./J. 100/99, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo X, septiembre de 1999, Novena Época, página 705, registro digital: 193258.

⁴⁰ "Artículo 41. Las sentencias deberán contener: ...

"V. Los puntos resolutivos que decreten el sobreseimiento, o declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados, y en su caso la absolución o condena respectivas, fijando el término para el cumplimiento de las actuaciones que se señalen."

⁴¹ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."



SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el miércoles veintiséis de octubre de dos mil dieciséis; la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

TERCERO.—Se exhorta al Poder Ejecutivo Federal en los términos precisados en el último considerando de este fallo.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán, así como en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad de la demanda, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de los conceptos de invalidez, consistente en declarar la invalidez del Decreto 418/2016 por el que se declara al Estado de Yucatán zona libre de cultivos agrícolas con organismos genéticamente modificados, publicado en el Diario Oficial de dicha entidad el veintiséis de octubre de dos mil dieciséis. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Piña Hernández votaron en contra y anunciaron sendos votos particulares. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Laynez



Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surtirá sus efectos con la notificación de los puntos resolutivos de esa sentencia al Poder Ejecutivo del Estado de Yucatán.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Medina Mora I., con precisiones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo a los efectos, consistente en exhortar a la autoridad federal correspondiente a que se pronuncie respecto de las solicitudes del Estado de Yucatán, en cuanto a declararse o no como zona libre de organismos genéticamente modificados, conforme a la mejor evidencia científica disponible, en términos de los principios de la Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados, de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y del Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología del Convenio sobre la Diversidad Biológica, sin que esta determinación prefigure el sentido de su actuación. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. La Ministra Piña Hernández reservó su derecho de formular voto aclaratorio.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA



(ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMOS GARANTIZADOS POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DE VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 25/2017. MUNICIPIO DE MIACATLÁN, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIA: KARLA GABRIELA CAMEY RUEDA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS, los autos, para resolver la controversia constitucional 25/2017; y,

RESULTANDO:

1. PRIMERO.—**Presentación de la demanda, autoridades demandadas y norma impugnada.** Por escrito presentado el veinte de enero de dos mil die-



cisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María Juana Vargas Sánchez, con el carácter de síndica del Ayuntamiento del Municipio de Miacatlán, Morelos, promovió controversia constitucional en la que demandó la invalidez del "Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis"; en particular, las fracciones I, III, IV, V y VII, y el último párrafo, todos del artículo 6o.; así como el numeral 15 Quáter, todos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; y su aplicación.

2. Como autoridades demandadas señaló al Gobernador Constitucional del Estado de Morelos y al Congreso del mismo Estado.

3. SEGUNDO.—**Conceptos de invalidez.** La síndica del Municipio actor manifiesta en el único concepto de invalidez, en síntesis, lo siguiente:

Las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final, todos del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, son contrarios al artículo 115, fracción IV, de la Constitución General, que establece el principio de libre administración de los Municipios, pues de manera arbitraria disminuye, *de un veintidós a un veinte por ciento*, el porcentaje de las participaciones federales que corresponden a los Municipios, lo que implica una disminución de hasta un dos por ciento de los ingresos que corresponde a su representada.

El artículo 15 Quáter de la ley impugnada es inconstitucional porque con el dos por ciento disminuido, se crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, con el fin de amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de los laudos laborales que han sido emitidos en contra de los Municipios del Estado de Morelos.

La síndica municipal expone los casos de excepción en los cuales, conforme a la jurisprudencia de esta Suprema Corte, resulta válido afectar las participaciones federales, a saber: *i)* el pago de obligaciones contraídas por los Municipios previa autorización de las Legislaturas Locales e inscripción en el registro correspondiente; y, *ii)* por voluntad manifiesta del Municipio de destinarlos a un determinado fin; sin embargo, dice, los preceptos cuya invalidez demanda no se encuentran en ninguno de esos casos de excepción.



Sostiene que no existe una norma general que autorice, al Congreso del Estado, a disponer del dos por ciento de las participaciones federales destinadas al Municipio de Miacatlán, por lo que tal imposición constituye una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, ya que son los propios Municipios quienes en todo caso deben priorizar la aplicación de los recursos, sin que éstos se vean afectados por intereses ajenos o por cuestiones que, por desconocimiento, las obliguen a ejercerlos en rubros no prioritarios o distintos al de sus necesidades reales.

El Gobierno del Estado no tiene facultades para retener las participaciones federales en virtud de que éstas se rigen por la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que el fondo que pretende crearse a través del artículo 15 Quáter de la ley impugnada, viola el artículo 115 constitucional y el diverso 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal que dispone: "Las participaciones serán cubiertas en efectivo, no en obra, sin condicionamiento y no podrán ser objeto de deducciones, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 9o. de esta ley."

Finalmente, aduce que el Gobierno del Estado de Morelos, a través de la Secretaría de Hacienda, sólo cumple una labor de mediación administrativa con las participaciones consistentes en recibir de la Federación y entregarlo en forma íntegra a los Municipios; sin embargo, en el caso concreto, se les está privando de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales.

4. TERCERO.—Artículos que se estiman violados. El precepto que se estima vulnerado es el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

5. CUARTO.—Admisión y trámite. Por acuerdo de veintitrés de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional a la que correspondió el número 25/2017; asimismo, remitió el expediente a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández, quien fue designada como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

6. En proveído de veinticinco de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora admitió a trámite la demanda, ordenó emplazar a las autoridades



demandadas a fin de que formularan su contestación y dio vista a la Procuraduría General de la República para que manifestara lo que a su representación correspondiera.

7. QUINTO.—Contestación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

El encargado del despacho y el director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, ambos de la Consejería Jurídica del Estado de Morelos sostienen que el Municipio de Miacatlán carece de legitimación *ad causam* para incoar esta controversia constitucional, toda vez que desde su perspectiva, carece de la titularidad del derecho que pretende hacer valer, en virtud de que el gobernador de dicho Estado no ha realizado algún acto que invada su órbita competencial; por la misma razón, considera que se actualiza la falta de *legitimación pasiva* por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

8. En relación con los conceptos de invalidez manifiesta, en *síntesis*, lo siguiente:

No se viola el derecho a la libre hacienda y administración de los Municipios, contenido en el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos no es inconstitucional, tomando en consideración que el Decreto 1370 respeta el 20% de las participaciones federales que le corresponde recibir a los Municipios, en términos de lo que dispone la Ley de Coordinación Fiscal. Es decir, no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria ni a la libre administración, pues la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones federales se encuentra dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos.

El Decreto 1370 no vulnera los artículos 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal y 115, fracción III, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos, toda vez que el porcentaje del que se duele el Municipio actor no trasciende a su libre disposición, ni mucho menos tiene injerencia en la apli-



cación de los recursos provenientes de participaciones federales destinados a los Municipios.

El Poder Ejecutivo no pretende determinar el destino o uso que debe dársele a los recursos que le corresponden al Municipio accionante, sino por el contrario, su marco de actuación se circunscribe a aplicar los porcentajes y montos previstos por la normatividad estatal; por tanto, los recursos sobre los cuales debe atenderse el principio de libre hacienda municipal son aquellos que entran y afectan efectivamente su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos.

De acuerdo con los criterios sostenidos por esta Suprema Corte, al resolver casos semejantes, las participaciones federales únicamente forman parte de la hacienda municipal, hasta que dichos recursos entran y afectan su esfera económica, como ingresos, activos o pasivos, y es en ese momento cuando el Municipio debe administrarlos libremente, sin que las autoridades federales o estatales puedan impedir ese libre manejo.

El gobernador constitucional, a través de la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Morelos, ha respetado la autonomía hacendaria municipal, por lo que no existe violación al marco constitucional vigente, ya que ha realizado en tiempo y forma la transferencia de los recursos que por concepto de participaciones federales le fue autorizado al Municipio de Miacatlán, de acuerdo con los porcentajes autorizados con fundamento en los artículos 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal.

En la parte considerativa del decreto impugnado se expusieron los motivos por los cuales se justificó la necesidad de crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, haciendo énfasis en la grave situación financiera que enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos, lo que imposibilita que éstos cumplan con acciones de gobierno fundamentales dada la falta de recursos económicos a consecuencia de inadecuadas administraciones, dando como resultado el incumplimiento de resoluciones judiciales que se encuentran en etapa de ejecución y con posibilidad de sanción en caso



de incumplimiento, consistente en la destitución, de manera individual o colegiada del Ayuntamiento respectivo.

Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado, en el decreto que se impugna, implementaron el Fondo de Reserva para Distribución entre los Municipios, con el fin de destinar de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados en su etapa procesal de cumplimiento; ello, al tener en cuenta que existe un elevado riesgo de la destitución de alguno de los miembros de Ayuntamiento, como consecuencia de la problemática del pago de obligaciones derivadas del incumplimiento de laudos de los órganos jurisdiccionales; sobre todo, porque éstos cuentan con facultades para hacer cumplir sus determinaciones, aplicando diversos medios de apremio, incluso la separación del cargo.

La configuración del fondo en comento se ideó con la finalidad de facilitar y transparentar la disposición y aplicación de los recursos, sin que se afecte la autonomía hacendaria municipal, toda vez que los Ayuntamientos continuarán recibiendo sus participaciones, cuya aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del fondo resultan ser adicionales.

No es inconstitucional el decreto impugnado, pues el fondo no se entrega de manera discrecional ni está sujeto a una autoridad intermedia, en razón de que la autoridad encargada de administrarlo forma parte de la administración estatal.

El citado fondo cubre con los elementos sostenidos por la Suprema Corte para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que se efectuará con base en una fórmula establecida en el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos y la Ley de Coordinación Fiscal; además, el mecanismo de un fideicomiso evidencia transparencia y certeza en el manejo de los recursos, lo que dota a los Ayuntamientos de mayor seguridad jurídica.

Los recursos orientados al Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, son adicionales a las participaciones que legal y constitucionalmente perciben y corresponden a los treinta y tres Municipios del Es-



tado de Morelos, por tanto, se respeta el artículo 115 constitucional, toda vez que seguirán percibiendo el monto total de las aportaciones que les corresponden.

El porcentaje que el Estado distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales no vulnera el artículo 115 constitucional, pues contrario a lo que manifiesta el Municipio actor, la reducción del porcentaje de las participaciones federales de un veintidós a un veinte por ciento no es inconstitucional, porque dicho porcentaje de ingresos extraordinarios no está previsto en la Ley de Coordinación Fiscal.

La determinación de reducir dichos ingresos no infringe precepto constitucional alguno, pues las entidades federativas tienen un amplio margen de configuración administrativa para distribuir los recursos extraordinarios entre sus Municipios.

Las controversias constitucionales son improcedentes 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 este sentido, cita el precedente relativo a la controversia constitucional 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar los artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, en cuya resolución, esta Suprema Corte estableció que si bien existe una libre administración de la hacienda municipal, ésta opera de manera exclusiva en relación con los recursos efectivamente percibidos por los Municipios en términos de la normativa correspondiente, y no respecto de aquellos que no le corresponda recibir por virtud de las normas relativas.

Finalmente, sostiene que la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos respeta el mínimo legalmente protegido del 20%, conforme a lo previsto en el artículo 3o.-A de la Ley de Coordinación Fiscal, por lo que los ingresos que se reciben adicionalmente de ese 20%, se trata de ingresos extraordinarios; por tanto, dice, se actualiza una causal de improcedencia, máxime que se trata de una situación que ha quedado superada por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.



9. SEXTO.—Contestación del Congreso del Estado de Morelos. El Congreso del Estado, a través de la diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la mesa directiva, contestó, en síntesis, lo siguiente:

La controversia constitucional debe sobreseerse, en términos del artículo 19, fracción VIII, de la ley reglamentaria de la materia, ya que el Municipio de Miacatlán, Morelos, no cuenta con interés legítimo, pues para la existencia de éste, se requiere de una afectación que resienta en su esfera de atribuciones, por lo que la Legislatura Estatal no vulnera su autonomía municipal.

El Poder Legislativo del Estado de Morelos, de conformidad con el artículo 40, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuenta con las facultades constitucionales para expedir, aclarar, reformar, derogar o abrogar las leyes, decretos y acuerdos para el gobierno y administración del Estado.

En cuanto a los conceptos de invalidez manifestó que éstos son infundados, pues las normas impugnadas no son contrarias al artículo 115, fracción IV, de la Constitución.

Los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes, sino que el sistema que establece es más complejo, pues la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé el concepto de hacienda pública, integrada por los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, las contribuciones y otros ingresos que las Legislaturas Estatales establezcan como participaciones federales y otros ingresos derivados de la prestación de servicios públicos.

La fracción IV del artículo 115 constitucional, establece el principio de integridad de los recursos municipales, pues garantiza a los Municipios la recepción puntual y efectiva de los mismos, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto de egresos de la que gozan, presupone que deben tener plena certeza acerca de los recursos de que disponen.



Existe la obligación de la Federación y de los Estados de entregar en forma puntual e íntegra los recursos que corresponden a los Municipios por concepto de participaciones federales, la cual en sí misma lleva inmersa la exigencia de la autoridad estatal de explicar de manera fundada y motivada cómo es que se calcularon los montos respectivos con base en la información pertinente.

Las participaciones federales tienen su razón de ser en la facultad concurrente entre el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, por lo que para evitar una doble tributación, el legislador federal estableció la celebración de convenios; en el caso, el primero de noviembre de 1979, el Gobierno del Estado de Morelos celebró convenio de adhesión con la Federación, en el que se obligó a no crear impuestos locales y federales que contrariaran al orden federal.

Los artículos 6o. y 7o. de la Ley de Coordinación Fiscal establecen el destino, plazo y procedimiento para el cálculo y entrega de esas participaciones federales.

Debido a la grave situación financiera que en la actualidad enfrentan los Municipios en el Estado de Morelos y la aplicación de diversos medios de apremio de los Jueces de amparo para lograr el cumplimiento de sus determinaciones, es que existe la urgencia de sanear las finanzas públicas municipales; fue esa la razón por la que se creó el fondo destinado de manera específica al pago de pasivos laborales debidamente acreditados, así como al pago correspondiente a diversas áreas prioritarias en los términos previstos en el instrumento jurídico correspondiente.

Dicho fondo deberá operar a través de un fideicomiso público cuyo comité estará integrado por el Poder Ejecutivo Estatal y el Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, como el organismo que representará los intereses de los Municipios de la entidad.

El fondo en comento cubre con los elementos sostenidos por el Máximo Tribunal para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga, toda vez que no son contrarios al artículo 115 constitucional, en virtud de



que no afectan los principios de libre administración hacendaria y autonomía municipal, pues no condiciona la disposición de aplicación de los recursos, ni impide que los Municipios la ejerzan.

Es constitucional la conformación del fondo, en virtud de que los recursos no se entregarán de manera discrecional, ni están sujetos a autoridad intermedia, pues será a través del mecanismo financiero denominado fideicomiso, el que se encargará de administrarlo por autoridades de la administración pública estatal y del organismo descentralizado creado constitucionalmente para el fortalecimiento de los propios Municipios.

Concluye que la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no viola el artículo 115 de la Constitución Federal, pues tiene como premisa contar con disposiciones que de manera preventiva atiendan la grave situación financiera que enfrentan actualmente los Municipios derivado del indebido manejo del erario municipal realizado por administraciones municipales anteriores, las cuales derivaron en cuantiosas resoluciones jurisdiccionales en contra de los Ayuntamientos.

10. SÉPTIMO.—Opinión del procurador general de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

11. OCTAVO.—Cierre de la instrucción. Agotado el trámite respectivo, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante ley reglamentaria de la materia), en la que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34 del mismo ordenamiento, se hizo relación de las constancias de autos, se tuvieron por exhibidas las pruebas ofrecidas por las partes, por presentados los alegatos y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

12. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción



I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo dispuesto en el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Miacatlán, Estado de Morelos, y los Poderes Legislativo y Ejecutivo de dicha entidad federativa con motivo de la expedición y promulgación de normas generales.

13. SEGUNDO.—Certeza y precisión de la litis. En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

14. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo, del artículo 6o.; y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

15. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del numeral 15 Quáter de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

16. De otra parte, el Municipio señala como actos impugnados la aplicación del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aduciendo que traerá como consecuencia la disminución de los porcentajes de las participaciones federales que les corresponden.

17. Sin embargo, el señalamiento que se hace en la demanda de los actos reclamados como destacados relativos a la aplicación del decreto impugnado



es genérico e impreciso, ya que el Municipio actor no especifica cómo acontecieron esos actos de aplicación, ni en qué momento sucedieron o cómo se materializaron en concreto; es decir, no explica si esos actos se dieron con motivo de una retención aplicada a las aportaciones que ya le fueron entregadas o si acontecieron en el momento en que el Gobierno del Estado le hizo la entrega correspondiente; por tanto, al tratarse de manifestaciones genéricas, *incluso hipotéticas*, no se pueden tener como actos impugnados que den lugar a un pronunciamiento por parte de este Alto Tribunal.

18. Al respecto, cobra aplicación la jurisprudencia P./J. 64/2009,¹ de rubro y texto siguientes:

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL ACTOR DEBE SEÑALAR EN SU DEMANDA DE MANERA ESPECÍFICA LOS ACTOS Y NORMAS QUE IMPUGNE Y NO REALIZAR UNA MANIFESTACIÓN GENÉRICA O IMPRECISA DE ELLOS.—Si se tiene en cuenta que conforme al artículo 22 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus fracciones VI y VII, en el escrito de demanda deberá señalarse la norma general o acto cuya invalidez se pretende así como, en su caso, el medio oficial en que se publicó y los conceptos de invalidez, es indudable que ante una manifestación imprecisa o genérica en el sentido de que se impugnan 'todos los demás actos o normas relacionados con la litis de la controversia', la Suprema Corte de Justicia de la Nación no puede analizar la constitucionalidad o inconstitucionalidad de actos o normas generales que no se impugnaron específicamente. Lo anterior se corrobora con la jurisprudencia P./J. 135/2005, de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA QUE SE ESTUDIE LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA O ACTO BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA LA CAUSA DE PEDIR.', en la que este Tribunal en Pleno sostuvo que para estar en posibilidad de estudiar los actos o normas impugnados en una controversia constitucional, es necesario que el actor exprese, por lo menos, el agravio que estime le causan los motivos que originaron éste, es decir, que se contenga la expresión clara de la causa de pedir."

¹ Emitida por este Tribunal Pleno, correspondiente a la Novena Época, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 1461.



19. TERCERO.—Oportunidad. El artículo 21, fracción II, de la ley reglamentaria de la materia,² prevé que cuando en una controversia constitucional se impugnen normas generales, la demanda puede promoverse en dos momentos, a saber: a) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación; y, b) dentro del plazo de treinta días contados a partir del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

20. En el caso, se está en presencia del primer supuesto, dado que el Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; por lo que el plazo para la presentación de la demanda transcurrió del **lunes dos de enero de dos mil diecisiete al lunes trece de febrero del mismo año**;³ luego, si la demanda se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el **veinte de enero de dos mil diecisiete**,⁴ es evidente que su presentación fue oportuna.

21. CUARTO.—Legitimación activa y pasiva. Por constituir un presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción, se procede a analizar la legitimación de las partes en la presente controversia constitucional.

22. Legitimación activa. En términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal,⁵ los Municipios tienen legitimación para promover este

² "Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será: ... II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia."

³ Descontándose del cómputo relativo del 23 al 31 de diciembre de 2016, por corresponder al receso del segundo periodo de sesiones de este Alto Tribunal; así como los días 7, 8, 14, 15, 21, 22, 28 y 29 de enero, y el 4 y 5 de febrero, ambos de 2017, por ser inhábiles en términos de los artículos 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; asimismo, del cómputo relativo deberá descontarse el lunes 6 de febrero de 2017, por ser inhábil en términos de los preceptos legales citados, en relación con el artículo 74, fracción II, de la Ley Federal del Trabajo.

⁴ Como se advierte de los sellos que obran al reverso de la foja 17 del expediente.

⁵ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: ... I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... i) Un Estado y uno de sus Municipios, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales."



medio de control constitucional. En el caso, en representación del Municipio de Miacatlán, Morelos, comparece María Juana Vargas Sánchez, con el carácter de síndica del Ayuntamiento de ese Municipio, cargo que acredita con la constancia de mayoría de diez de junio de dos mil quince, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.⁶

23. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos,⁷ establece que corresponde a los síndicos representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte; en consecuencia, de conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia,⁸ procede

⁶ Véase la foja 18 del expediente.

⁷ "Artículo 45. Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; teniendo además, las siguientes atribuciones: ... II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos; ..."

⁸ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales:

"I. Como actor, la entidad, poder u órgano que promueva la controversia;

"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;

"III. Como tercero o terceros interesados, las entidades, poderes u órganos a que se refiere la fracción I del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que sin tener el carácter de actores o demandados, pudieran resultar afectados por la sentencia que llegare a dictarse, y

"IV. El procurador general de la República."

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

"En las controversias constitucionales no se admitirá ninguna forma diversa de representación a la prevista en el párrafo anterior; sin embargo, por medio de oficio podrán acreditarse delegados para que hagan promociones, concurren a las audiencias y en ellas rindan pruebas, formulen alegatos y promuevan los incidentes y recursos previstos en esta ley.

"El presidente de los Estados Unidos Mexicanos será representado por el secretario de estado, por el jefe del departamento administrativo o por el consejero jurídico del Gobierno, conforme lo determine el propio presidente, y considerando para tales efectos las competencias establecidas en la ley. El acreditamiento de la personalidad de estos servidores públicos y su suplencia se harán en los términos previstos en las leyes o reglamentos interiores que correspondan."



reconocer la representación de la síndica del Ayuntamiento de Miacatlán, para promover la presente controversia constitucional.

24. Legitimación pasiva. Enseguida, se procede al análisis de la legitimación de la parte demandada, al ser *también* una condición necesaria para la procedencia de la controversia constitucional.

a) Poder Ejecutivo del Estado de Morelos

25. En representación del Poder Ejecutivo del Estado de Morelos comparece el encargado del despacho de la Consejería Jurídica y su director general de Asuntos Constitucionales y Amparo, personalidad que acreditan con la copia certificada constante a foja 152 del presente expediente, en el que consta el cargo con el que ambos funcionarios comparecen al presente procedimiento.

26. Dichos funcionarios están facultados para representar al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, en términos de los artículos 38, fracción II, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos,⁹ y 16, fracción I y 24 del Reglamento Interior de la Consejería Jurídica de Morelos,¹⁰ que establecen que al encargado de despacho de la Consejería Jurídica y al titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo les corresponde representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁹ "Artículo 38. A la Consejería Jurídica le corresponden las siguientes atribuciones: ... II. Representar al titular del Poder Ejecutivo, cuando éste así lo acuerde, en las acciones y controversias a que se refiere el artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁰ "Artículo 16. La persona titular de la Dirección General de Asuntos Constitucionales y Amparo cuenta con las siguientes atribuciones específicas: I. Intervenir con la representación jurídica del Poder Ejecutivo del Estado en todos los juicios o negocios en que participe como parte o con cualquier carácter que afecten su patrimonio o tenga interés jurídico en materia procesal constitucional."

"Artículo 24. En el caso de ausencia absoluta del consejero, será facultad del gobernador nombrar un encargado de despacho de la Consejería Jurídica, quien podrá desempeñar legalmente todas las atribuciones que originalmente corresponderían a aquél durante el tiempo que se considere necesario por el gobernador del Estado; lo anterior, sin perjuicio de la designación definitiva que realice al efecto, de conformidad con lo dispuesto por la ley."



27. Por tanto, debe reconocerse legitimación pasiva para comparecer al presente procedimiento al Poder Ejecutivo del Estado de Morelos.

b) Poder Legislativo del Estado de Morelos

28. En representación del Poder Legislativo comparece la diputada Beatriz Vicera Alatríste, presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, cargo que acredita con la copia certificada del acta de sesión de doce de octubre de dos mil dieciséis, correspondiente al primer periodo ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la Quincuagésima Tercera Legislatura.¹¹ Dicha funcionaria está facultada para representar al Poder Legislativo de la entidad, en términos del artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Morelos, que establece como atribuciones del presidente de la Mesa Directiva del Congreso, representar a éste en cualquier asunto en que sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente.¹²

29. En virtud de lo expuesto, de conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la ley reglamentaria de la materia, debe reconocerse legitimación pasiva a los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos.

30. QUINTO.—**Causas de improcedencia.** En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por las demandadas y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

31. En su informe, el Poder Ejecutivo del Estado de Morelos, manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, dado que el Municipio de Miacatlán carece de legitimación activa para promoverla y, a su vez, carece de legitimación pasiva para ser demandada; lo anterior, porque *–sostiene–* con la emisión del decreto no se genera ninguna afectación al Municipio actor. En el

¹¹ Foja 377 del expediente.

¹² "Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva: ... XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."



mismo sentido, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

32. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

33. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."¹³

34. En otra parte de sus informes, los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Morelos manifestaron que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

35. En este punto, si bien las autoridades demandadas no exponen cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".¹⁴

¹³ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

¹⁴ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... IV. Contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia, o contra



36. Sin embargo, tampoco les asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnaron los Decretos 264, por el que se "Reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; 216 por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.¹⁵

37. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, *aquí impugnado*, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

38. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,¹⁶ respecto de los artículos 6o., último párrafo y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnado en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de la norma como consecuencia de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dicha porción normativa.

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."

¹⁵ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

¹⁶ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



39. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI del artículo 6o. y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

40. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos		
Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:	(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018) "Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:
"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;	"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;
"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;	"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;
"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;	(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;	"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;



"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;

(Reformada, P.O. **22 de diciembre de 2016**)

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

"La cantidad a distribuir se hará de la siguiente

forma: Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;



<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016) "VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>"Párrafo derogado mediante reforma publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho."</u> (Lo resaltado es propio)</p>

Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participa-</p>	<p>Artículo 15 Quáter. (Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>
---	--



ciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:

"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;

"II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

"III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

"IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total; y,

"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

"El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se regirá en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;



"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;

"IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional, y

"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

"Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio comité, los que únicamente participarán con voz."

41. Como se puede apreciar, existe un cambio normativo sustantivo en los artículos 6o., último párrafo y 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, pues ambas porciones normativas **fueron derogadas**.

42. En efecto, el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, establecía que **el dos por ciento** referente a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII del propio precepto normativo, **se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de**



Infraestructura y Administración Municipal, cuestión que fue derogada mediante el Decreto 3250, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

43. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.**

44. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior, con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:¹⁷

¹⁷ Décima Época, registro digital: 2012802, Pleno, Tesis: jurisprudencia. *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65, cuyo texto menciona: "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



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

45. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrán de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y, por tanto, la presente controversia debe sobrepasarse en cuanto a ellos.

46. Lo anterior, viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.¹⁸

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."

¹⁸ "CUARTA. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios. "Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.



47. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 8 de diciembre de 2015.

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.



48. SEXTO.—Estudio de fondo. Este Tribunal Pleno considera que es infundado el concepto de invalidez expresado por el Municipio de Miacatlán, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

49. En principio, es necesario citar el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto 1370, *aquí impugnado*; así como el texto anterior del mismo precepto, pues su examen comparativo permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

<p>Texto vigente (impugnado) Lo destacado en negritas corresponde a las porciones legales impugnadas.</p>	<p>Texto anterior</p>
<p>"De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>De las participaciones</p> <p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016

"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016

"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no esta-

"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;

"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;

"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca



blezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."

50. El texto del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos pone en evidencia que la reforma consistió *fundamentalmente*, en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) fondo general de participaciones; b) impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.

51. Así, en términos del artículo 6o. de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

52. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice–



es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

53. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.¹⁹

54. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

55. Es precisamente, el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.²⁰ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

¹⁹ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.

²⁰ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.



b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.²¹

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.²²

²¹ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)." y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.

²² Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro y texto: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.



f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.²³

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,²⁴ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.²⁵

²³ Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

²⁴ Al resolver la controversia constitucional 5/2004, del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

²⁵ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.



56. De lo expuesto, se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

57. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.²⁶

58. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

59. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de

²⁶ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

60. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

61. Esta facultad que se otorga a las Legislaturas Locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos en su artículo 115, fracción III, que dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

62. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o. de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:

"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el 20% de la recaudación federal participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en



el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, nunca serán inferiores al 20% de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.

"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.



"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

63. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del fondo general de participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que reciban los Estados.

64. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, viola el principio de libertad hacendaria, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

65. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,²⁷ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condicionan el ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

66. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En con-

²⁷ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal



secuencia, no asiste razón al Municipio recurrente cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional

67. A estas mismas conclusiones llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,²⁸ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264 publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

68. En otro orden de ideas, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta infundado.

69. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,²⁹ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

70. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

71. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado;

²⁸ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

²⁹ Véase la jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

72. No obstante lo anterior, el Municipio hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por el Congreso del Estado y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

73. Además, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta infundada.

74. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.³⁰ expresó que de la

³⁰ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y



interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

75. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



76. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

77. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

78. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que les corresponden al Estado, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

79. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cuál fue modificado y adicionado, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

80. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6o., párrafo último y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico



Oficial "Tierra y Libertad", de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando quinto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de esta sentencia.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

En relación con el punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa y pasiva y a las causas de improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreeser de oficio respecto de los artículos 6o., párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda, alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 12/2005, P./J. 40/2005 y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814 y mayo de 2005, página 1023, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSA DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBE DESESTIMARSE.

II. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DECLARAR IMPROCEDENTE LA PROMOVIDA CONTRA NORMAS GENERALES O ACTOS QUE HUBIEREN SIDO MATERIA DE UNA EJECUTORIA DICTADA EN OTRA CONTROVERSIA, ES REQUISITO NECESARIO QUE SE HAYA IMPUGNADO EN AMBAS LA MISMA NORMA GENERAL.

III. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO.

IV. CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULOS 6, PÁRRAFO ÚLTIMO, Y 15 QUÁTER DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

V. HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VI. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES TIENEN LIBERTAD CONFIGURATIVA PARA DETERMINAR, ATENDIENDO A LA REALIDAD SOCIAL QUE IMPERA EN LA ENTIDAD, LAS BASES, MONTOS Y PLAZOS CON LOS QUE SE CUBRIRÁN AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DENTRO DE LOS MÁRGENES CONSTITUCIONAL Y LEGALMENTE PERMITIDOS DE LA CUANTÍA QUE RECIBIRÁN LOS MUNICIPIOS POR AQUEL CONCEPTO, Y OTROS, NO IMPLICA UNA INFRACCIÓN AL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA HACENDARIA



(ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

VIII. PARTICIPACIONES FEDERALES. LA REDUCCIÓN DEL DOS POR CIENTO DE LAS CANTIDADES QUE RECIBIRÁN PARA UN AÑO LOS MUNICIPIOS, RESPETANDO EL VEINTE POR CIENTO MÍNIMOS GARANTIZADOS POR LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL, NO SUPONE UNA RETENCIÓN DE RECURSOS FEDERALES EN PERJUICIO DE ÉSTOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

IX. PARTICIPACIONES FEDERALES. PARA QUE SE TRANSGREDA EL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE LOS RECURSOS ECONÓMICOS MUNICIPALES, DEBE EXISTIR UN ACUERDO DE QUE ÉSTOS SE ENTREGARÁN Y UNA ENTREGA EXTEMPORÁNEA QUE, EN SU CASO, GENERA INTERESES (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

X. PARTICIPACIONES FEDERALES. LAS LEGISLATURAS LOCALES NO ESTÁN OBLIGADAS A ENTREGAR MÁS DE VEINTE POR CIENTO DE AQUÉLLAS A LOS MUNICIPIOS (ARTÍCULO 6, FRACCIONES I, III, IV, V Y VII, DE LA LEY DE COORDINACIÓN HACENDARIA DEL ESTADO DE MORELOS).

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 30/2017. MUNICIPIO DE XOCHITEPEC, MORELOS. 29 DE AGOSTO DE 2019. PONENTE: NORMA LUCÍA PIÑA HERNÁNDEZ. SECRETARIO: RICARDO GARCÍA DE LA ROSA.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Presentación de la controversia constitucional. Por escrito recibido el treinta de enero de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación



Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, María del Rosario Flores Gaona, en su carácter de síndica del Ayuntamiento de Xochitepec, Morelos, promovió controversia constitucional, demandando los actos que más adelante se precisan, emitidos y ejecutados por las autoridades que a continuación se señalan:

Autoridades demandadas:

- El Poder Legislativo del Estado de Morelos;

Actos impugnados:

- El Decreto 1370, por el que se reforma, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Fiscal para el Estado de Morelos, de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Morelos, de la Ley del Notariado del Estado de Morelos, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad", ejemplar cinco mil cuatrocientos cincuenta y ocho, de veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, mediante el cual se reforman las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6o., y se adiciona el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

Dicho decreto disminuye lo que corresponde y percibe el Municipio de Xochitepec, en proporción con los demás Municipios de las participaciones federales que recibe el Estado de Morelos por concepto de ISTUV, IEPS, ISAN, extraordinarios y del Fondo General de Participaciones.

Reduciéndose entonces los ingresos municipales por participaciones a razón de diez puntos, pasando de un 22% a un 20%, y con el 2% de las participaciones disminuidas, se crea el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad morelense, sin autorización del Ayuntamiento.

2. SEGUNDO.—Antecedentes. Los antecedentes del caso, narrados en la demanda, son los siguientes:



a) Por Decreto 1370, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado Libre y Soberano de Morelos, con fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, el Ayuntamiento tuvo conocimiento de la reforma a las fracciones I, III, IV, V y VII, y párrafo final del artículo 6o., y la adición del diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos; que ordena la disminución de los porcentajes federales destinados a los Municipios del Estado de Morelos, del 22% al 20%, y autoriza al Ejecutivo para retener el 2% de las participaciones disminuidas, para crear el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales en contra de los Ayuntamientos Municipales de la entidad Morelense, cuyo manejo estará a cargo de un fideicomiso representado y presidido por el gobernador de la entidad morelense.

b) Refiere que la reforma en cita, se logra sacrificando a los Municipios, en virtud de que el fondo se crea con recursos destinados desde el año dos mil quince y en proporción a los Municipios del Estado de Morelos, a razón de diez puntos del total de los recursos obtenidos por el Estado de las participaciones federales por concepto de ISTUV, IEPS, ISAN, extraordinarios y del Fondo General de Participaciones.

c) Desde el año dos mil, de manera proporcional los Municipios venían recibiendo del Estado por concepto de participaciones federales veinticinco puntos porcentuales de su total.

d) Mediante Decreto 274 publicado en el Periódico Oficial de la entidad, se redujeron las participaciones federales al 20%.

e) Que el histórico de las reformas deja ver que en dos mil quince se adiciona el párrafo final del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria.

f) Que con base en lo anterior, es válido inferir que la amortización de los adeudos resultante de la ejecución de laudos laborales a cargo de los Ayuntamientos, obra debidamente garantizado y, por tanto, no es proporcional, racional, ni válido que se pretenda reducir las participaciones so pretexto de hacer frente a laudos laborales.



3. TERCERO.—Conceptos de invalidez. Los conceptos de invalidez que hace valer el Municipio actor son, en síntesis, los siguientes:

a) Expresa que las normas impugnadas contravienen lo previsto por el artículo 115 de la Constitución Federal, al vulnerar los principios de autonomía y libre hacienda municipal;

b) Señala que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal, mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios;

c) Refiere que no existe en la legislación precepto alguno que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor;

d) Asimismo, expresa que no está legalmente previsto que el Poder Legislativo o el gobernador de Morelos puedan ordenar y retener participaciones federales para la conformación de un fideicomiso que integre una bolsa tendiente a responder por acciones laborales que se susciten en contra de los Municipios como fue expuesto en los motivos de creación de la ley impugnada;

e) Estima que las participaciones federales están sujetas a un régimen de libre administración, cuya disposición y aplicación debe llevarse a cabo en los términos que fijan las leyes y para el cumplimiento de los fines públicos de los propios Ayuntamientos, cuestión que se corrobora con el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal que prohíbe que dichos recursos estén afectados a intereses ajenos o sujetos a retención salvo para el pago de obligaciones contraídas o por compensaciones;

f) Manifiesta que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales destinadas a su



Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos;

g) Expone que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen.

4. CUARTO.—Artículos constitucionales que se estiman violados. El precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que el actor considera violado es el artículo 115.

5. QUINTO.—Trámite de la controversia. Por acuerdo de treinta de enero de dos mil diecisiete, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente controversia constitucional, a la que correspondió el número **30/2017** y, por conexidad con la diversa **8/2017**, designó como instructor a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández.

6. SEXTO.—Admisión de la demanda. Mediante proveído de treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, la Ministra instructora tuvo por admitida la demanda de controversia constitucional, ordenó emplazar al Poder Legislativo del Estado de Morelos, para que formulara su contestación dentro del plazo de treinta días hábiles; asimismo, le dio vista a la Procuraduría General de la República y ordenó formar cuaderno incidental respecto de la suspensión solicitada por el Municipio actor.

7. SÉPTIMO.—Contestación del Congreso del Estado. La presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, al dar contestación a la demanda, señaló en esencia lo siguiente:

a) Que los Municipios no tienen atribuida facultad legislativa en materia impositiva como vía para proveerse de los recursos necesarios para enfrentar las competencias y responsabilidades que le son inherentes;



b) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal no vulnera la autonomía municipal, puesto que la disposición y aplicación no se condiciona, en tanto que los recursos del mismo son adicionales;

c) Que las administraciones públicas municipales se encuentran en una grave situación financiera, en virtud de los pasivos laborales y, por ende, de las múltiples resoluciones jurisdiccionales que se encuentran en etapa de ejecución;

d) Que tanto la Ley del Servicio Civil del Estado de Morelos, como la Ley de Amparo, prevén la posibilidad de que el incumplimiento de las sentencias se sancionen con la destitución del infractor o autoridad responsable;

e) Que la creación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal cumple con los elementos que esta Suprema Corte ha precisado para determinar la constitucionalidad de fondos de naturaleza análoga;

f) Manifiesta que, por tanto, la reforma a la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, no violenta lo señalado por el artículo 115 de la Constitución Federal.

8. OCTAVO.—Opinión de la Procuraduría General de la República. El procurador general de la República no formuló opinión en el presente asunto.

9. NOVENO.—Audiencia para la presentación de pruebas y alegatos. Sustanciado el procedimiento en la presente controversia constitucional, con fecha veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, se celebró la audiencia prevista en el artículo 29 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que, en términos de los artículos 32 y 34 del mismo ordenamiento legal, se hizo relación de los autos, se tuvieron por exhibidas y admitidas las pruebas ofrecidas y se puso el expediente en estado de resolución.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente controversia



constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Número 5/2013 del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, por tratarse de una controversia constitucional entre el Municipio de Xochitepec, del Estado de Morelos y el Poder Legislativo de esa misma entidad federativa, en la que se combaten normas de carácter general.

11. SEGUNDO.—Fijación de la litis. En este apartado se delimitarán los preceptos y/o actos que serán motivo de análisis en la presente controversia constitucional.

12. El Municipio actor impugna el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis; sin embargo, del análisis de los conceptos de invalidez se desprende que la cuestión efectivamente planteada está relacionada con la inconstitucionalidad de las fracciones I, III, IV, V y VII, así como el último párrafo del artículo 6o.; y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos.

13. Por tanto, en la presente controversia constitucional debe tenerse como normas impugnadas el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, así como la totalidad del diverso 15 Quáter, de la misma ley, los cuales fueron modificados y adicionados, respectivamente, a través del Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

14. TERCERO.—Oportunidad. Procede analizar si la demanda de controversia constitucional fue promovida oportunamente, por ser una cuestión de orden público y estudio preferente.

15. El Municipio de Xochitepec, Morelos, impugna en la especie, una norma general consistente en el decreto que reforma las fracciones I, III, IV, V y VII,



y párrafo final del artículo 6o., y la adición del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, por lo que, para efectos de la oportunidad de la demanda, debe estarse a lo dispuesto por la fracción II del artículo 21 de la ley reglamentaria de la materia, que dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"...

"II. Tratándose de normas generales, de treinta días contados a partir del día siguiente a la fecha de su publicación, o del día siguiente al en que se produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia.

16. De la lectura del precepto antes transcrito, se desprende que el plazo para la presentación de la demanda, tratándose de normas generales, es de treinta días contados a partir del siguiente a la fecha de su primer publicación o del día siguiente al en que produzca el primer acto de aplicación de la norma que dé lugar a la controversia, conforme a la ley que lo rige.

17. Del análisis integral de la demanda y de las constancias de autos, se advierte que el actor tuvo conocimiento de la norma general, esto es, del Decreto Mil Trescientos Setenta al momento de su publicación en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de fecha veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

18. Por tanto, en atención a lo dispuesto por el artículo 21, fracción II, antes transcrito, debe estimarse que el plazo de treinta días hábiles para promover la demanda transcurrió, **del lunes dos de enero al lunes trece de febrero de dos mil diecisiete**, debiéndose descontar del cómputo respectivo los días del veintitrés al primero de enero por no ser periodo de labores de este Alto Tribunal de conformidad con el artículo 3 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el siete, ocho, catorce, quince, veintiuno, veintidós, veintiocho y veintinueve de enero; así como los días cuatro, cinco, seis, once y doce del mes de febrero; de conformidad con lo dispuesto en los artículos 2o. y 3o., fracción II, de la ley reglamentaria de la materia, en relación con el numeral 74, de la Ley Federal del Trabajo, y punto primero, inciso c), del Acuerdo General Número 18/2013, emitido por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.



19. Por lo anterior, al haberse presentado la demanda de controversia constitucional, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, el **treinta de enero de dos mil diecisiete**, debe concluirse que fue promovida oportunamente.

20. CUARTO.—**Legitimación activa.** A continuación, se estudiará la legitimación de quien promueve la controversia constitucional.

21. 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos, establecen:

"**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."

22. De las disposiciones legales transcritas, se desprende que el actor deberá comparecer a juicio por conducto de los funcionarios que, en términos de las normas que lo rigen, estén facultados para representarlo.

23. En el presente asunto, suscribe la demanda en representación del Municipio Xochitepec, Morelos, María del Rosario Flores Gaona, en su carácter de síndica de dicho Municipio, lo que acredita con las copias certificadas de la constancia de mayoría de la elección del Ayuntamiento, expedida por el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana.

24. El artículo 45, fracción II, de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Morelos establece lo siguiente:



"**Artículo 45.** Los síndicos son miembros del Ayuntamiento, que además de sus funciones como integrantes del Cabildo, tendrán a su cargo la procuración y defensa de los derechos e intereses del Municipio, así como la supervisión personal del patrimonio del Ayuntamiento; tendiendo además, las siguientes atribuciones:

"...

"II. Con el apoyo de la dependencia correspondiente del Ayuntamiento, procurar, defender y promover los derechos e intereses municipales; representar jurídicamente a los Ayuntamientos en las controversias administrativas y jurisdiccionales en que éste sea parte, pudiendo otorgar poderes, sustituirlos y aún revocarlos."

25. Del contenido de esta disposición, se desprende que el síndico tiene la representación jurídica del Municipio en todos los procesos judiciales, por lo que procede reconocerle legitimación para promover el presente juicio; además de que el Municipio es uno de los entes legitimados para promover una controversia constitucional, en términos del artículo 105, fracción I, inciso i), de la Constitución Federal.

26. QUINTO.—Legitimación pasiva. Acto continuo, se analiza la legitimación de la parte demandada, al ser un presupuesto necesario para la procedencia de la acción, en tanto dicha parte es la obligada por la ley para satisfacer la pretensión de la parte actora, en caso de que ésta resulte fundada.

27. Tiene el carácter de autoridad demandada en esta controversia constitucional, el Congreso de dicha entidad federativa.

28. El Poder Legislativo compareció a juicio por conducto de Beatriz Vicera Alatríste, en su carácter de presidenta de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Morelos, lo que acredita con la copia certificada del acta de la sesión del día doce de octubre del año dos mil dieciséis, correspondiente al primer período ordinario de sesiones del segundo año de ejercicio constitucional de la



Quincuagésima Tercera Legislatura, de la que se desprende que la presidencia del mismo la ostentaba la persona mencionada.¹

29. En ese sentido, cabe precisar lo dispuesto por el artículo 36, fracción XVI, de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado de Morelos:

"Artículo 36. Son atribuciones del presidente de la mesa directiva:

"...

"XVI. Representar legalmente al Congreso del Estado en cualquier asunto en que éste sea parte, con las facultades de un apoderado general en términos de la legislación civil vigente, pudiendo delegarla mediante oficio en la persona o personas que resulten necesarias, dando cuenta del ejercicio de esta facultad al Pleno del Congreso del Estado."

30. De acuerdo con el precepto transcrito, el presidente de la mesa directiva cuenta con la representación legal del Congreso Local, al que se atribuye la emisión de las normas que se impugnan.

31. En ese tenor, debe reconocerse la legitimación pasiva del Poder Legislativo del Estado de Morelos, así como de quien comparece en su representación.

32. SEXTO.—Causas de improcedencia. En este apartado se analizarán las causales de improcedencia invocadas por el demandado y, de ser el caso, aquella que se advierta de oficio por parte de este Tribunal Pleno.

33. En su informe, el Congreso del Estado de Morelos sostuvo que la controversia constitucional debía sobreseerse, ya que el Municipio accionante no cuenta con interés legítimo para accionar este medio de control constitucional.

34. Tales manifestaciones deben desestimarse, porque el hecho consistente en si el decreto impugnado le genera o no al Municipio actor algún perjuicio, constituye una cuestión que está vinculada con el fondo del asunto. Esto es

¹ Fojas 074 a 122 de la controversia constitucional 30/2017.



así, pues para adoptar la determinación correspondiente necesariamente debe hacerse un análisis jurídico, no únicamente de las disposiciones constitucionales y legales que regulan la hacienda municipal, sino de los elementos de convicción que obran en autos y de las normas cuya invalidez se impugnan.

35. Esta conclusión tiene sustento en la jurisprudencia P./J. 92/99, de este Tribunal Pleno de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO, DEBERÁ DESESTIMARSE."²

36. Además en su informe, el Poder Legislativo del Estado de Morelos manifestó que la controversia constitucional es improcedente, porque en el caso se está en presencia de una norma de carácter general que ya fue materia de otra controversia constitucional, en particular, en la diversa 15/2013, promovida por el Municipio de Ayala, Morelos, en la que también se reclamaron los actos legislativos tendentes a reformar diversos artículos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

37. En este punto, si bien la autoridad demandada no expone cuál de las causales previstas en el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, debería actualizarse, lo cierto es que se refieren a la hipótesis contenida en la fracción IV de dicho numeral, que establece que las controversias constitucionales serán improcedentes "*contra normas generales o actos que hubieren sido materia de una ejecutoria dictada en otra controversia*".³

38. Sin embargo, tampoco le asiste razón, porque para que se actualice dicho motivo de improcedencia es requisito necesario que en la controversia constitucional 15/2013, resuelta por este Tribunal Pleno en sesión de tres de diciembre de dos mil trece, se haya impugnado la misma norma general; no obstante, en dicho asunto se impugnó el Decreto 264, por el que se "Reforman, adicionan

² Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, materia constitucional, página 710, registro digital: 193266.

³ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes: ... 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."



y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Hacienda del Estado de Morelos, del Código Fiscal para el Estado de Morelos y de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos", publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" el veintiséis de diciembre de dos mil doce; así como el Decreto 216, por el que se "Aprueba el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Morelos, para el ejercicio fiscal del primero de enero al treinta y uno de diciembre del año dos mil trece", publicado en el referido medio oficial el veintiséis de diciembre de dos mil doce.⁴

39. Como se ve, no existe identidad entre el Decreto 1370 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, aquí impugnado, y los que fueron materia de análisis en la controversia constitucional 15/2013; en consecuencia, no se acredita la causal de improcedencia citada.

40. Por otro lado, este Tribunal Pleno advierte de oficio la actualización de la causa de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción V, de la ley reglamentaria de la materia,⁵ respecto del último párrafo del artículo 6o., y del numeral 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, impugnados en la presente controversia constitucional, al haber cesado los efectos de las normas a propósito de un nuevo acto legislativo. En consecuencia, lo que procede es el sobreseimiento respecto de dichas porciones normativas.

41. En efecto, mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el **trece de julio de dos mil dieciocho**, se reformó la fracción VI, del artículo 6o. y se derogaron el último párrafo de dicho precepto y el diverso 15 Quáter, ambos de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

42. Para mayor claridad al respecto, se establecen los siguientes cuadros que reflejan los últimos cambios legislativos a los artículos impugnados en la presente controversia constitucional:

⁴ Véase los párrafos 6 y 7 de la ejecutoria relativa a la controversia constitucional 15/2013.

⁵ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Previo a la presentación de la demanda	Artículo impugnado	Texto vigente
<p>(Reformado, P.O. 25 de noviembre de 2015)</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>"</p> <p>(Reformado, P.O. 13 de julio de 2018)</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>
<p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>	<p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p>
<p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>	<p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p>
<p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>	<p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p>
<p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>	<p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p>
<p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 22% del total;</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>	<p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p>



"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

(Reformada, P.O. 22 de diciembre de 2016)

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto

"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad.

La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma: Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto



<p>que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 22% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.</p>	<p>que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior."</p>
<p>"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la seguridad pública municipal y laudos."</p>	<p>(Reformado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."</p>	<p><u>Párrafo derogado mediante reforma de publicada el 13 de julio de dos mil dieciocho.</u> (Lo resaltado es propio)</p>

43. Por su parte, el artículo 15 Quáter, de la ley impugnada establecía lo siguiente:

<p style="text-align: center;">Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos</p>	
<p>(Adicionado, P.O. 22 de diciembre de 2016) "Artículo 15 Quáter. Se instituye el Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, que se determinará aplicando los porcentajes de los ingresos que perciba el Gobierno del Estado por concepto de las participaciones en ingresos federales, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p>	<p>"Artículo 15 Quáter. (Derogado, P.O. 13 de julio de 2018)</p>



"I. Del Fondo General de Participaciones, el 2% del total;

"II. Del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 2% del total;

"III. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 2% del total;

"IV. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 2% del total, y

"V. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, el 2% del total.

"El Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal se registrará en términos del contrato respectivo que se emita al efecto; el monto total de los recursos de este fondo que resulte de la suma de los importes a que se refieren las fracciones del presente artículo, se aplicarán para amortizar los adeudos resultantes de la ejecución de laudos laborales y en acciones, prioritarios, de los Municipios del Estado.

"Dicho monto será administrado por un fideicomiso que al efecto se constituya, cuyo Comité Técnico estará integrado por:

"I. El gobernador del Estado, o la persona que designe como representante, quien lo presidirá;

"II. La persona titular de la Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal;

"III. La persona titular de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo Estatal;



"IV. El diputado presidente la Comisión de Fortalecimiento Municipal y Desarrollo Regional; y,

"V. La persona titular de la Junta de Gobierno del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos.

"La persona titular de la Dirección General del Instituto para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, participará en las sesiones del Comité Técnico como secretario técnico.

"Cada uno de los integrantes mencionados en las fracciones que anteceden podrán designar un suplente, respectivamente.

"Podrán ser invitados a las sesiones del Comité Técnico, servidores públicos de los Gobiernos Federal, Estatal o Municipal, así representantes de los sectores públicos y privados, siempre que así lo acuerden los integrantes del propio Comité, los que únicamente participarán con voz."

44. Como se puede apreciar, mediante Decreto 3250 del trece de julio de dos mil dieciocho, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, se derogó el último párrafo del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. En dicho párrafo se establecía la previsión de que con los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, del propio precepto normativo, **el dos por ciento se destinaría a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal.**

45. Misma situación se advierte con el artículo 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, el cual establecía **los porcentajes y conceptos de cómo se conformaba el llamado Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como el destino de dichos recursos (la amortización de los adeudos resultantes de la ejecu-**



ción de laudos laborales y acciones prioritarias de los Municipios) y la composición del Comité Técnico que administraría dicho fondo.

46. Al respecto, este Alto Tribunal, ha sostenido que no basta la emisión de una nueva norma para considerar actualizada la causa de sobreseimiento por cesación de efectos, sino que es indispensable que la modificación normativa sea sustantiva o material, es decir, **se requiere que existan verdaderos cambios normativos que modifiquen la trascendencia, el contenido o el alcance del precepto y no sólo cambios de palabras o cuestiones menores propias de la técnica legislativa**; lo anterior con apoyo en el criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno Número P./J. 25/2016 (10a.), que lleva por título y subtítulo:⁶ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LINEAMIENTOS MÍNIMOS REQUERIDOS PARA CONSIDERAR QUE LA NUEVA NORMA GENERAL IMPUGNADA CONSTITUYE UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO."

47. Con esta base, se puede apreciar que las reformas legislativas antes aludidas modificaron o tienen un impacto sustancial en los artículos precisados, pues fueron derogados y con ello, se eliminó la conformación del Fondo para la

⁶ Décima Época. Registro digital: 2012802. Pleno, jurisprudencia, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, tesis P./J. 25/2016 (10a.), página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas», cuyo texto menciona: "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."



Atención de Infraestructura y Administración Municipal, el cual constituye un motivo de impugnación hecho valer por el promovente. En esa tesitura, al desaparecer el destino específico al cual habrán de destinarse los recursos resultantes de la disminución porcentual realizada en la reforma impugnada, es claro que dichos preceptos fueron modificados sustancialmente y por tanto la presente controversia debe sobreseerse en cuanto a ellos.

48. Lo anterior, viene a ser confirmado por los artículos cuarto, quinto, sexto, séptimo, décimo y décimo primero transitorios del Decreto 3250, publicado el trece de julio de dos mil dieciocho, en el cual se establece la eliminación del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, así como la derogación de las disposiciones normativas encargadas de su regulación y la liquidación de los recursos y órganos encargados de su operatividad.⁷

⁷ "CUARTA. Los Comités Técnicos de los fideicomisos Turismo Morelos, del Fondo de Competitividad y Promoción del Empleo y del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal continuarán funcionando como lo han venido haciendo en términos de las disposiciones que les dieron origen, para el único efecto de dar seguimiento a los compromisos definitivos que se encontraran en curso a la entrada en vigor del presente decreto, así como adoptar las previsiones y acciones necesarias para la conclusión de los asuntos que se estimen estrictamente necesarios.

"Asimismo, cumplirán sus obligaciones pendientes respecto a la comprobación de los recursos ante las autoridades competentes de conformidad con la normativa aplicable.

"En ningún caso, a partir de la entrada en vigor de este instrumento podrán recibir o realizar actos jurídicos o administrativos que impliquen adquirir nuevos compromisos legales o presupuestales con excepción de los imperiosamente necesarios para su operación en términos del párrafo primero de esta disposición.

"Para efectos de lo anterior, los Comités Técnicos correspondientes podrán celebrar las sesiones que se estimen idóneas para concluir los asuntos que se encuentren en trámite y respecto de los cuales sea necesario adoptar los acuerdos conducentes.

"Adicionalmente, se cancelan las obras, acciones, proyectos o análogos aprobados con cargo a los fideicomisos señalados en este decreto, siempre que los recursos autorizados no hubieren sido devengados, ejercidos o, en el caso del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, transferidos a favor de terceros beneficiarios en términos de las disposiciones aplicables, lo que comunicará a través de los respectivos Comités Técnicos.

"Las acciones referidas en los párrafos anteriores de esta disposición, deberán realizarse preferentemente antes del 31 de diciembre de 2018.

"QUINTA. Una vez realizadas las acciones enunciadas en la disposición transitoria anterior, el fideicomitente y los Comités Técnicos correspondientes, deberán iniciar los trámites legales y administrativos conducentes para formalizar la extinción y consecuente liquidación de los fideicomisos respectivos.

"Para efecto de lo anterior, se faculta al fideicomitente y al liquidador, en su ámbito de atribuciones, a celebrar los acuerdos y actos jurídicos necesarios e idóneos a ese fin, con apego a lo previsto en este instrumento y demás normativa aplicable.



49. Al no existir otro motivo de improcedencia hecho valer por las partes, ni de oficio se advierte la existencia de alguno, se procede al estudio de fondo del asunto.

50. SÉPTIMO.—**Estudio de fondo.** Este Tribunal Pleno considera que son infundados los conceptos de invalidez expresados por el Municipio de Xochitepec, Estado de Morelos, pues como a continuación se demostrará, no se actualiza alguna violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

51. Por la forma en cómo está planteado el concepto de invalidez del Municipio accionante, será necesario citar el artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, que se reformó a través del Decreto Mil Trescientos Setenta, aquí impugnado; así como el texto anterior del mismo precepto legal, pues el examen comparativo de los mismos permitirá advertir los alcances de la reforma que aquí se analiza.

"SEXTA. El procedimiento de liquidación y extinción de los fideicomisos referidos en la disposición transitoria quinta de este decreto, se ajustará a lo siguiente:

"I. La Secretaría de Hacienda del Poder Ejecutivo Estatal podrá emitir los lineamientos a los que se sujetará la extinción a su cargo, de los fideicomisos a que hace referencia la disposición transitoria quinta, adicionales a las previsiones consignadas en este instrumento, sin contravenirlas, así como realizar los actos necesarios para efectuar dicho procedimiento, conforme la normativa aplicable. Lo anterior, con excepción del Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal, y el Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos;

"II. Asimismo, dicha secretaría informará al Congreso del Estado sobre la extinción que hubiere efectuado en términos del presente decreto;

"III. Para efectos de la extinción de los fideicomisos a que se refiere esta disposición transitoria, se deberá enviar la instrucción correspondiente a la institución fiduciaria respectiva con apego a lo previsto por la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y demás normativa aplicable, y

"IV. Los casos no previstos en la presente disposición, se resolverán por la autoridad que funja como liquidadora en términos de los lineamientos que correspondan.

"SÉPTIMA. A partir de la entrada en vigor del presente decreto, se extingue el organismo público dotado de personalidad y patrimonio propio denominado Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, a que se refiere el artículo 2 de la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos abrogada en virtud del presente instrumento.

"En consecuencia, el Congreso del Estado emitirá el acuerdo que establezca las acciones y lineamientos para la liquidación del organismo referido en el párrafo anterior, a más tardar en un plazo de 15 días hábiles contados a partir de la entrada en vigor de este decreto.

"DÉCIMA. Se abroga la Ley del Fondo para el Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado de Morelos, publicada en el Periódico Oficial 'Tierra y Libertad', número 5350, de 08 de diciembre de 2015.



Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos

Artículo 6o. texto anterior	Artículo 6o. texto vigente (impugnado)
<p>De las participaciones</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el <u>22%</u> del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el <u>22%</u> del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el <u>22%</u> del total;</p> <p>"V. del impuesto sobre automóviles nuevos, el <u>22%</u> del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>	<p>De las participaciones</p> <p>"Artículo 6o. A los Municipios de la entidad les corresponde y percibirán ingresos por concepto de las participaciones federales que reciba el Gobierno del Estado, en la proporción que para cada fondo se establece a continuación:</p> <p>"I. Del Fondo General de Participaciones, el 20% del total;</p> <p>"II. Del Fondo de Fomento Municipal, el 100%;</p> <p>"III. De la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos, el 20% del total;</p> <p>"IV. Del impuesto especial sobre producción y servicios, el 20% del total;</p> <p>"V. Del impuesto sobre automóviles nuevos, el 20% del total;</p> <p>"VI. De la reserva de contingencia que reciba el Gobierno del Estado, se distribuirá como mínimo una cantidad equivalente a la proporción que represente el conjunto de participaciones a sus Municipios del total de participaciones de la entidad. La cantidad a distribuir se hará de la siguiente forma:</p>

"DÉCIMA PRIMERA. Se derogan todas las disposiciones jurídicas de igual o menor rango jerárquico normativo que se opongan al presente decreto.

"En consecuencia, los anexos relativos a los clasificadores del gasto y otros de carácter referencial que no se modifican en virtud de este instrumento se ajustarán en los términos de las reorientaciones ordenadas por el mismo, a efecto de guardar la debida congruencia, reportándose, en su caso, en la cuenta pública correspondiente."



"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **22%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"El aumento del 2% de las participaciones a los Municipios que ha quedado plasmado, preferentemente se destinará a la Seguridad Pública Municipal y laudos."

"Se iniciará con el Municipio que tenga el coeficiente de participación efectiva menor y continuará hacia la que tenga el mayor, hasta agotarse.

"El coeficiente de participación efectiva a que se refiere el párrafo anterior, será el que resulte de dividir del total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior;

"VII. De los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el **20%** en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

"De los recursos obtenidos por el Estado, referentes a los conceptos señalados en las fracciones I, III, IV, V y VII, el 2% se destinará a la constitución de un Fondo para la Atención de Infraestructura y Administración Municipal."

52. El texto del artículo 6o. de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos revela que la reforma consistió fundamentalmente en disminuir del 22% al 20% la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios respecto de los siguientes rubros: a) Fondo General de Participaciones; b) Impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; c) Impuesto especial sobre producción y servicios; d) impuesto sobre automóviles nuevos; y, e) ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal.



53. Así, en términos del artículo 6o. de la ley impugnada, los Municipios recibirán por concepto de participaciones federales, el 20% del total fondo general de participaciones; el 100% del fondo de fomento municipal; el 20% del total de la recuperación del impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; el 20% del total del impuesto especial sobre producción y servicios; el 20% del total del impuesto sobre automóviles nuevos; de la misma forma, de los ingresos extraordinarios que por concepto de participaciones en ingresos federales le distribuya la Federación al Gobierno del Estado, por cualquier otro concepto que no establezca la forma de repartirlo, se distribuirá a los Municipios el 20% en forma proporcional al coeficiente que resulte de dividir el total de las participaciones efectivamente recibidas por cada Municipio, entre el total de las participaciones pagadas a todos los Municipios en el ejercicio fiscal inmediato anterior.

54. Ahora bien, el Municipio actor sostiene que el artículo 6o., fracciones I, III, IV, V, VII y último párrafo, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, es inconstitucional porque de manera ilegal disminuye de un 22% a un 20%, las participaciones que el Estado distribuye entre los Municipios, lo cual –dice– es contrario al principio de libre administración hacendaria, pues en su concepto, no existe una norma que autorice dicha reducción, además de que son los propios Municipios quienes, en todo caso, deben priorizar la aplicación de los recursos relativos a las participaciones federales que les son entregadas.

55. Son **infundados** estos argumentos. Para justificar esta afirmación, a continuación se retomará la doctrina jurisprudencial de esta Suprema Corte, en relación con el artículo 115, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de hacienda municipal.⁸

56. Este Tribunal Pleno ha resuelto que la fracción IV del artículo 115 constitucional establece un conjunto de previsiones con el objeto de regular las relaciones entre los Estados y los Municipios en materia de hacienda y recursos económicos municipales. Al respecto, se prevén diversas garantías jurídicas de contenido económico, financiero y tributario a favor de los Municipios, lo que

⁸ Como precedentes se pueden citar la controversia constitucional 14/2004, resuelta por unanimidad de once votos en sesión de dieciséis de noviembre de dos mil cuatro y la contradicción de tesis 45/2004-PL, fallada por unanimidad de once votos, en sesión de dieciocho de enero de dos mil cinco; mismos que han sido reiterados en diversos casos.



resulta congruente con el propósito del Constituyente Permanente –fundamentalmente a partir de las reformas constitucionales de 1983 y 1999–, de fortalecer la autonomía municipal a nivel constitucional.

57. Es precisamente el cumplimiento de los contenidos de la fracción IV del artículo 115 constitucional, el que garantiza el respeto a la autonomía municipal.⁹ En particular, para lo que a este caso interesa, se ha señalado lo siguiente:

a) Los Estados tienen como base de su división territorial y de su organización política y administrativa al Municipio Libre.

b) Se consagra el **principio de libre administración de la hacienda municipal**, que es consustancial al régimen que estableció el Poder Reformador de la Constitución Federal a efecto de fortalecer la autonomía y autosuficiencia económica de los Municipios, con el fin de que éstos puedan tener libre disposición y aplicación de sus recursos y satisfacer sus necesidades. Lo anterior, de conformidad con las leyes y para el cumplimiento de sus fines públicos.

c) Este principio de libre administración de la hacienda municipal rige únicamente para una parte de los recursos que integran la hacienda municipal, y no para la totalidad de los mismos.¹⁰

d) Tanto las participaciones como las aportaciones federales forman parte de la hacienda municipal, pero sólo las primeras están comprendidas dentro del régimen de libre administración hacendaria.

⁹ Lo anterior se advierte en la tesis aislada 1a. CXI/2010, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. PRINCIPIOS, DERECHOS Y FACULTADES EN ESA MATERIA, PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.". Primera Sala, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, noviembre de 2010, página 1213.

¹⁰ Sobre este tema, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya se ha pronunciado en diversas tesis de jurisprudencia, entre las cuales se encuentran, las tesis P./J. 5/2000 y P./J. 6/2000, de rubros: "HACIENDA MUNICIPAL Y LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA. SUS DIFERENCIAS. (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", y "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).", consultables en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de dos mil, en las páginas quinientos quince y quinientos catorce, respectivamente.



e) Las aportaciones federales son recursos *preetiquetados* por los diversos fondos previstos por la Ley de Coordinación Fiscal. Esto no debe entenderse en el sentido de que los Municipios no tengan facultades de decisión en el ejercicio de las aportaciones federales, sino que se trata de una *preetiquetación* temática en la que los Municipios tienen flexibilidad en la decisión de las obras o actos en los cuales invertirán los fondos, atendiendo a sus propias necesidades y dando cuenta de la utilización de los mismos, *a posteriori*, en la cuenta pública correspondiente.¹¹

f) Esto último se ha entendido como el **principio de ejercicio directo por parte del Ayuntamiento** de los recursos que integran la hacienda pública municipal.¹²

g) Derivado de la finalidad constitucional del principio de libertad hacendaria, se ha reconocido el **principio de integridad de los recursos** federales destinados a los Municipios,¹³ que consiste en que los Municipios tienen derecho a la recepción puntual, efectiva y completa de los citados recursos, de manera que la entrega extemporánea genera en su favor el pago de los intereses correspondientes.

¹¹ Este criterio se contiene en la tesis de jurisprudencia P./J. 9/2000, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. LAS PARTICIPACIONES Y APORTACIONES FEDERALES FORMAN PARTE DE AQUÉLLA, PERO SÓLO LAS PRIMERAS QUEDAN COMPRENDIDAS EN EL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA.". Este criterio es consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, página 514.

¹² Este principio de ejercicio directo de los recursos que integran la hacienda municipal, previsto en el último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución Federal, se desarrolló por el Tribunal Pleno al resolver la controversia constitucional 12/2004, en sesión de 23 de noviembre de 2004. Del asunto anterior derivó la jurisprudencia P./J. 12/2005, cuyo rubro es el siguiente: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 12 DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2004, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 31 DE DICIEMBRE DE 2003, CONTRAVIENE EL PRINCIPIO DE EJERCICIO DIRECTO DE LOS RECURSOS QUE INTEGRAN LA HACIENDA PÚBLICA MUNICIPAL CONTENIDO EN LA FRACCIÓN IV DEL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."

¹³ Al resolver la controversia constitucional 5/2004 del Municipio de Purépero, Estado de Michoacán, este Alto Tribunal determinó que la Constitución no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales, por lo que una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.



h) El artículo 115, fracción IV, inciso b), constitucional establece que las participaciones deben ser cubiertas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; de ahí que quien incurre en mora deudora está obligado a pagar intereses.¹⁴

58. De lo expuesto se obtiene que la hacienda municipal se formará con los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como con 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; b) las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados; y, c) los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.

59. Una interpretación funcional de la fracción IV del artículo 115 constitucional, permite concluir que la misma no tiende a establecer la forma en que puede integrarse la totalidad de la hacienda municipal, sino a precisar en lo particular aquellos conceptos de la misma que quedan sujetos al régimen de libre administración hacendaria, toda vez que, por una parte, la hacienda municipal comprende un universo de elementos que no se incluyen en su totalidad en la disposición constitucional y que también forman parte de la hacienda municipal y, por otra, la disposición fundamental, lo que instituye, más que la forma en que se integra la hacienda municipal, son los conceptos de ésta que quedan comprendidos en el aludido régimen de libre administración hacendaria.¹⁵

¹⁴ Al respecto, también se ha sostenido que no obstante que dicho precepto sólo se refiere a las participaciones federales, la obligación de pago de intereses derivada del mismo, resulta igualmente aplicable a las aportaciones federales, atendiendo a que estos recursos también integran la hacienda municipal, por lo que el citado orden de gobierno tiene derecho a contar con ellos en tiempo a fin de poder llevar a cabo, de manera inmediata, los programas para los que fueron destinados.

¹⁵ Véase la jurisprudencia P./J. 6/2000, de este Tribunal Pleno, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, febrero de 2000, materia constitucional, página 514, registro digital: 192330, de rubro: "HACIENDA MUNICIPAL. CONCEPTOS SUJETOS AL RÉGIMEN DE LIBRE ADMINISTRACIÓN HACENDARIA (ARTÍCULO 115, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL)."



60. Ahora, en relación con las participaciones federales, el artículo 115, fracción IV, inciso b), de la Constitución General, pone de relieve una norma que impone a las Legislaturas de los Estados la obligación de cubrir las participaciones federales a los Municipios conforme a las bases, montos y plazos que anualmente ellas determinen.

61. Tal reparto debe encontrarse debidamente regulado a través de un *sistema claro* con el objeto de que el Municipio tenga un conocimiento cierto de la forma en la que se le están cubriendo sus participaciones federales y para que las autoridades estatales cumplan con sus obligaciones al respecto.

62. Sin embargo, la Constitución Federal no establece una forma precisa para la determinación de las bases, montos y plazos con las que se cubrirán las participaciones federales sino, por el contrario, deja en libertad a las Legislaturas Locales para que éstas realicen la determinación correspondiente con total autonomía y atendiendo a los criterios de la realidad social que impera en la entidad.

63. Esta facultad que se otorga a los órganos legislativos locales se retoma por la Constitución del Estado Libre y Soberano de Morelos cuyo artículo 115, fracción III (que no es materia de impugnación), dispone:

"Artículo 115. Los Ayuntamientos 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 el Congreso del Estado establezca a su favor, y en todo caso:

"...

"III. Las participaciones federales, que serán remitidas a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por el Congreso del Estado."

64. Respecto a las participaciones federales, los artículos 2o., 3o.-A y 6o., de la Ley de Coordinación Fiscal en lo que interesa disponen:



"Artículo 2o. El Fondo General de Participaciones se constituirá con el **20% de la recaudación federal** participable que obtenga la Federación en un ejercicio.

"...

"Asimismo, las citadas entidades adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal podrán celebrar con la Federación convenio de colaboración administrativa en materia del impuesto sobre automóviles nuevos, supuesto en el cual la entidad de que se trate recibirá el 100% de la recaudación que se obtenga por este impuesto, del que corresponderá **cuando menos el 20% a los Municipios de la entidad**, que se distribuirá entre ellos en la forma que determine la Legislatura respectiva."

"Artículo 3o. A. Las entidades federativas adheridas al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, participarán de la recaudación que se obtenga del impuesto especial sobre producción y servicios, por la realización de los actos o actividades gravados con dicho impuesto sobre los bienes que a continuación se mencionan, conforme a las proporciones siguientes:

"I. El 20% de la recaudación si se trata de cerveza, bebidas refrescantes, alcohol, bebidas alcohólicas fermentadas y bebidas alcohólicas.

"II. El 8% de la recaudación si se trata de tabacos labrados.

"Esta participación se distribuirá en función del porcentaje que represente la enajenación de cada uno de los bienes a que se refiere este artículo en cada entidad federativa, de la enajenación nacional, y se liquidará conforme a lo establecido en el artículo 7o. de esta ley.

"Los Municipios recibirán como mínimo el 20% de la participación que le corresponda al Estado."

"Artículo 6o. Las participaciones federales que recibirán los Municipios del total del Fondo General de Participaciones incluyendo sus incrementos, **nunca serán inferiores al 20%** de las cantidades que correspondan al Estado, el cual habrá de cubrirselas. Las Legislaturas Locales establecerán su distribución entre los Municipios mediante disposiciones de carácter general.



"La Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de los Estados, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el Estado las reciba; el retraso dará lugar al pago de intereses, a la tasa de recargos que establece el Congreso de la Unión para los casos de pago a plazos de contribuciones; en caso de incumplimiento la Federación hará la entrega directa a los Municipios descontando la participación del monto que corresponda al Estado, previa opinión de la Comisión Permanente de Funcionarios Fiscales.

"Los Municipios y, tratándose del Distrito Federal, sus demarcaciones territoriales, recibirán como mínimo el 20% de la recaudación que corresponda al Estado en los términos del último párrafo del artículo 2o. de esta ley."

65. De los citados preceptos se desprende que la Federación entregará las participaciones a los Municipios por conducto de las entidades federativas, y que los porcentajes que éstos deben recibir por concepto del Fondo General de Participaciones, impuesto sobre automóviles nuevos e impuesto especial sobre producción y servicios, no podrá ser inferior al 20% de las cantidades que recibían los Estados.

66. En este orden, no asiste razón al Municipio accionante cuando aduce que el artículo 6o., de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, viola el principio de libre hacienda municipal, al reducir del 22% al 20%, la cantidad que el Gobierno del Estado de Morelos distribuye entre los Municipios por concepto de participaciones federales, puesto que dicha reducción es acorde con los parámetros que se establecen en la citada Ley de Coordinación Fiscal.

67. En efecto, la simple reducción, dentro de los márgenes constitucional y legalmente permitidos, de la cuantía que recibirá el Municipio actor por concepto de participaciones, y otras,¹⁶ no implica una infracción al principio de autonomía hacendaria, toda vez que no se afecta la libre administración de la hacienda municipal, en virtud de que no se está condicionando la disposición y aplicación de los recursos correspondientes al Municipio, esto es, no se condiciona el

¹⁶ Como son el impuesto sobre tenencia o uso de vehículos; impuesto especial sobre producción y servicios, impuesto sobre automóviles nuevos e ingresos extraordinarios que le participe la Federación al Gobierno Estatal



ejercicio de los recursos que por un 20% corresponden a los Municipios del Estado de Morelos, ni mucho menos se les impide que lo ejerzan directamente.

68. Simplemente, dentro del margen de *libertad configurativa*, el legislador consideró necesario, acorde a las necesidades actuales e imperantes en los Municipios del Estado de Morelos, realizar la reducción de un 22% a un 20% del total de los recursos que por concepto de participaciones reciben los Municipios, esto, con el fin de sanear las finanzas públicas municipales. En consecuencia, no asiste razón al Municipio actor cuando aduce una violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, contenido en el artículo 115 constitucional.

69. A esta misma conclusión llegó este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 15/2013,¹⁷ en la que declaró la validez de los Decretos 216 y 264, publicados en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, de veintiséis de diciembre de dos mil doce.

70. Por otra parte, el argumento en el que el Municipio actor manifiesta que las normas cuya invalidez se reclama no se encuentran en los supuestos de excepción que establece la Ley de Coordinación Fiscal mediante los que se permite la retención o disposición de las participaciones federales que les corresponden a los Municipios, resulta **infundado**.

71. Lo anterior, puesto que si bien es cierto que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que el artículo 9o. de la Ley de Coordinación Fiscal permite la afectación de participaciones federales siempre y cuando se encuentre autorizada por la Legislatura del Estado y la obligación esté inscrita en el registro correspondiente,¹⁸ también lo es que contrario a lo expresado por el Municipio actor, dicho supuesto de excepción que justifica la afectación no opera en la especie.

¹⁷ Resuelta en sesión de 3 de diciembre de 2013, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

¹⁸ Véase la jurisprudencia (constitucional, administrativa) P./J. 40/2005, de rubro: "PARTICIPACIONES FEDERALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE COORDINACIÓN FISCAL PERMITE SU AFECTACIÓN SIEMPRE Y CUANDO SE ENCUENTRE AUTORIZADA POR LA LEGISLATURA DEL ESTADO Y LA OBLIGACIÓN ESTÉ INSCRITA EN EL REGISTRO CORRESPONDIENTE."



72. Ello, en virtud de que a diferencia de lo que aduce el accionante, las autoridades estatales demandadas no han dispuesto o retenido ningún recurso federal que en ingresos federales le correspondan a los Municipios.

73. En efecto, en el año de dos mil dieciséis los Municipios de Morelos recibían el 22% del 100% de las participaciones federales que percibía el Estado; sin embargo, como ha quedado expuesto, con las facultades otorgadas tanto por la Constitución Federal y Local, así como las leyes de coordinación fiscal, el Congreso del Estado de Morelos, determinó que para el año dos mil diecisiete, las cantidades que recibirían los Municipios serían del 20%. Recordando que esa es la cantidad mínima de participaciones federales garantizada en la Ley de Coordinación Fiscal.

74. No obstante lo anterior, el Municipio actor hace valer su argumento partiendo de una premisa errónea, esto es, que el 2% reducido del 22% de participaciones federales que solían recibir hasta antes de la reforma impugnada, es un recurso que el Estado está reteniendo o disponiendo injustificadamente, sin que se advierta que sea un supuesto de excepción. Ello, porque ese 2% adicional no forma parte del 20% de participaciones federales que le corresponden constitucionalmente al Municipio, como se explicó en párrafos anteriores; y, porque sólo será ese 20% de participaciones federales, el que en su caso se podrá afectar en garantía para el cumplimiento de obligaciones que contraigan los Municipios de conformidad con el artículo 9o., primer párrafo, de la Ley de Coordinación Fiscal, siempre y cuando tal afectación se encuentre autorizada por la Legislatura Local y la obligación esté inscrita en el Registro de Obligaciones y Empréstitos de Entidades y Municipios.

75. En otro orden de ideas, el recurrente expone que no existe en la legislación precepto que faculte a las autoridades estatales a afectar libremente las participaciones de los Municipios, con el objeto de cubrir afectaciones que se generen por las retenciones que a su vez les practique a esos recursos la Tesorería de la Federación por violaciones a diversas disposiciones en materia de coordinación fiscal, independientemente de que éstas deriven del cobro de contribuciones realizado al Municipio actor.

76. Además, expresa que no existe disposición alguna que autorice a la autoridad demandada a disponer del 2% de las participaciones federales des-



tinadas a su Municipio, por lo que ello viola los principios de libre administración de la hacienda municipal e integridad de los recursos.

77. Tales planteamientos, no serán objeto de análisis porque, como se dijo en las causas de improcedencia, para dar una respuesta a esta cuestión, necesariamente se debe de hacer referencia a la constitución del Fondo para la atención de Infraestructura y Administración Municipal, cuyo fundamento se encontraba en el último del artículo 6o., así como en las disposiciones del numeral 15 Quáter, ambos de la de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos; porciones normativas que fueron derogadas mediante Decreto 3250 publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos el trece de julio de dos mil dieciocho.

78. Finalmente, el Municipio actor aduce que se debe garantizar a los Municipios la recepción puntual, efectiva e íntegra de los recursos denominados participaciones federales, ello, porque la facultad de programar y aprobar el presupuesto de egresos municipal, presupone que deben tener plena certeza de los recursos de que disponen. Es decir, argumenta que la reforma impugnada afecta el principio de integridad de los recursos; cuestión que también resulta **infundado**.

79. Ello es así, toda vez que este Tribunal en Pleno en la Jurisprudencia P./J. 46/2004, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.",¹⁹ expresó que de la interpretación

¹⁹ Jurisprudencia P./J. 46/2004, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de 2004, página 883, de rubro: "RECURSOS FEDERALES A LOS MUNICIPIOS. CONFORME AL PRINCIPIO DE INTEGRIDAD DE SUS RECURSOS ECONÓMICOS, LA ENTREGA EXTEMPORÁNEA GENERA INTERESES.—La reforma de mil novecientos noventa y nueve al artículo 115 de la Constitución Federal consolidó la autonomía del Municipio, configurándolo como un tercer nivel de gobierno con un régimen competencial propio y exclusivo. La Constitución, sin embargo, no le atribuye potestad legislativa en materia impositiva, como vía para proveerle de los recursos necesarios para hacer frente a dichas competencias y responsabilidades. Así, la fracción IV del mencionado artículo prevé el concepto de hacienda municipal y hace una enumeración no exhaustiva de los recursos que habrán de integrarla; su segundo párrafo establece garantías para que la Federación y los Estados no limiten, mediante exenciones o subsidios, el flujo de recursos que deben quedar integrados a la hacienda municipal; finalmente, el último párrafo de la citada fracción subraya que los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los Ayuntamientos. De la interpretación sistemática de la fracción IV, en el contexto general del



sistemática de la fracción IV, en el contexto general del artículo 115 constitucional –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales.

80. Además, en el mismo criterio se señaló que conforme al artículo 115 de la Constitución Federal, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales y que, por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos.

81. Sin embargo, dicha jurisprudencia también precisa que si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal.

artículo 115 –que pone a cargo exclusivo de los Ayuntamientos la prestación de un número importante de funciones y servicios públicos–, puede concluirse que nuestra Constitución ha consagrado implícitamente el principio de integridad de los recursos económicos municipales. La Constitución, en otras palabras, no solamente ha atribuido en exclusividad una serie de competencias a los Municipios del país, sino que ha garantizado también que los mismos gozarán de los recursos económicos necesarios para cumplir con dichas responsabilidades constitucionales. Por ello, una vez que la Federación decide transferir cierto tipo de recursos a los Municipios con la mediación administrativa de los Estados, hay que entender que el artículo 115 constitucional garantiza a dichos Municipios su recepción puntual y efectiva, porque la facultad constitucional exclusiva de programar y aprobar el presupuesto municipal de egresos de la que gozan presupone que deben tener plena certeza acerca de sus recursos. Si la Federación y los Estados, una vez que han acordado la transferencia de ciertos recursos a los Municipios, incumplen o retardan tal compromiso los privan de la base material y económica necesaria para ejercer sus obligaciones constitucionales y violan el artículo 115 de la Constitución Federal; por tanto, la entrega extemporánea de dichos recursos genera los intereses correspondientes."



82. Es decir, el Municipio actor parte de una premisa errónea ya que para que se transgreda el principio de integridad de los recursos económicos municipales, debe existir un acuerdo de que se les entregarán los mismos, y de entregarse extemporáneamente, se generarían intereses a favor de los Municipios respectivos; sin embargo, en el caso concreto no se vulnera el principio en cita, en virtud de que no se cumple la condición primordial, pues no existe obligación jurídica de que se les entregue más del 20% de las participaciones federales.

83. Ello, en razón de que como se ha puntualizado en anteriores párrafos, las autoridades estatales demandadas tienen amplias facultades configurativas para determinar en qué se destinan las participaciones federales que le corresponden a los Estados, siempre y cuando se les entreguen a los Municipios el porcentaje mínimo que prevé la Ley de Coordinación Fiscal. Circunstancia que se cumple con el 20% que recibirán por cada concepto.

84. Con base en las razones expuestas en esta sentencia, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo 6o., en sus fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria para el Estado de Morelos, el cual fue modificado a través del Decreto Mil Trescientos Setenta publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" del Estado de Morelos, el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee la presente controversia constitucional respecto de los artículos 6o., párrafo último, y 15 Quáter de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado y adicionado, respectivamente, mediante Decreto Número Mil Trescientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando sexto de la presente resolución.

TERCERO.—Se reconoce la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos, reformado



mediante Decreto Número Mil Trecientos Setenta, publicado en el Periódico Oficial "Tierra y Libertad" de dicha entidad federativa el veintidós de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del considerando séptimo de esta ejecutoria.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente 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 nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto relativos, respectivamente, a la competencia, a la fijación de la litis, a la oportunidad, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva y a las causas improcedencia (respecto de desestimar la causa de improcedencia atinente a que el Municipio actor carece de legitimación activa para promover la controversia constitucional, y determinar que no se acredita la causa de improcedencia alusiva a que la norma combatida fue materia de la diversa controversia constitucional 15/2013).

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, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del considerando quinto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer de oficio respecto de los artículos 6o., párrafo último, y 15 Quáter, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos. El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea votó en contra.



En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Franco González Salas, Aguilar Morales, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus partes primera, alusiva a la violación al principio de libre administración de la hacienda municipal, y segunda alusiva a que el acto impugnado no se encuentra en ninguna de las hipótesis de excepción de la Ley de Coordinación Fiscal, consistentes en reconocer la validez del artículo 6o., fracciones I, III, IV, V y VII, de la Ley de Coordinación Hacendaria del Estado de Morelos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

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

Los Ministros Yasmín Esquivel Mossa y Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistieron a la sesión de veintinueve de agosto de dos mil diecinueve, la primera por gozar de vacaciones, al haber integrado la Comisión de Receso correspondiente al primer periodo de sesiones de dos mil diecinueve, y el segundo previo aviso al Tribunal Pleno.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: Las tesis de jurisprudencia P./J. 12/2005, P./J. 40/2005 y P./J. 25/2016 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXI, marzo de 2005, página 814 y mayo de 2005, página 1023, así como en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.



I. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. CONSTITUYE UN MANDATO CONVENCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LEYES Y OTROS PROCESOS DE ADOPCIÓN DE DECISIONES SOBRE CUESTIONES RELACIONADAS CON LA CONDICIÓN DE AQUÉLLAS.

II. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. LA PARTICIPACIÓN EN MESAS DE TRABAJO DE ORGANIZACIONES GUBERNAMENTALES, ESPECIALISTAS MÉDICOS, PADRES DE FAMILIA Y ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL ESPECIALIZADAS EN LA ATENCIÓN A LAS PERSONAS CON ESPECTRO AUTISTA Y/O TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO NO BASTA PARA SER IDÓNEA SI NO CONSTA DE LA PARTICIPACIÓN DE PERSONAS CON ESTA CONDICIÓN.

III. DERECHO A LA CONSULTA DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. OMISIÓN DEL CONGRESO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN DE REALIZARLA EN TORNO A UNA LEGISLACIÓN QUE AFECTA DIRECTAMENTE A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 174 POR EL QUE SE CREA LA LEY PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y/O TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 17 DE DICIEMBRE DE 2016).

IV. PROCESO LEGISLATIVO. DECLARACIÓN DE INVALIDEZ SOBRE LA TOTALIDAD DEL DECRETO IMPUGNADO AL VERIFICARSE UNA VIOLACIÓN CONVENCIONAL ABSTRACTA POR NO REALIZAR UNA CONSULTA A PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 174 POR EL QUE SE CREA LA LEY PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y/O TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 17 DE DICIEMBRE DE 2016).

V. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SENTENCIA DE INVALIDEZ QUE SURTE EFECTOS A PARTIR DE LOS CIENTO OCHENTA DÍAS NATURALES SIGUIENTES A SU NOTIFICACIÓN CON MOTIVO DE NO PRIVAR A LAS PER-



SONAS CON DISCAPACIDAD DE LOS POSIBLES EFECTOS BENÉFICOS DE LA NORMA DECLARADA INVÁLIDA (INVALIDEZ DEL DECRETO NÚM. 174 POR EL QUE SE CREA LA LEY PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS CON LA CONDICIÓN DEL ESPECTRO AUTISTA Y/O TRASTORNOS DEL NEURODESARROLLO DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 17 DE DICIEMBRE DE 2016).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 1 DE OCTUBRE DE 2019. PONENTE: JAVIER LAYNEZ POTISEK. SECRETARIO: ANDRÉS GONZÁLEZ WATTY.

Ciudad de México. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la sesión correspondiente al primero de octubre de dos mil diecinueve, emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelven los autos relativos a la acción de inconstitucionalidad 1/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

I. Antecedentes

1. **Presentación de la demanda.** El presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, Luis Raúl González Pérez, promovió la presente acción de inconstitucionalidad, mediante escrito recibido el dieciséis de enero de dos mil diecisiete, en las Oficinas de Correspondencia de esta Suprema Corte, en contra del Decreto 174, publicado el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, mediante Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Nuevo León, por virtud del cual, se expidió la *Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León*.¹

¹ Escritos recibidos el dieciséis de enero de dos mil diecisiete ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia la Nación.



2. **Admisión de la demanda.** El presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad con el número **1/2017** y, por razón de turno, designó como instructor al Ministro Javier Laynez Potisek.²

3. El Ministro instructor admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad, por auto de diecinueve de enero del dos mil diecisiete y ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Nuevo León, para que rindieran sus respectivos informes; así como al procurador general de la República, para que formulara el pedimento correspondiente.³

4. **Informes.** Los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Nuevo León rindieron sus respectivos informes en los que defendieron la constitucionalidad de las normas que en esta acción se cuestionan.⁴

5. **Cierre de instrucción.** Una vez que fueron recibidos los informes de las autoridades, formulados los alegatos de la parte actora y encontrándose instruido el procedimiento, con fecha veintidós de mayo de dos mil diecisiete, se puso el expediente en estado de resolución.

II. Competencia

6. El Tribunal Pleno es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal; 1o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal (en adelante ley reglamentaria) y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, pues se cuestiona la constitucionalidad del artículo 15, fracción I, en la porción normativa "del sector público" y fracción VIII, en la porción normativa "públicas", de la *Ley para la Aten-*

² Acuerdo de diecisiete de enero de dos mil diecisiete. Foja 44 del expediente en que se actúa.

³ *Ibidem*, fojas 45-47.

⁴ Por acuerdo de seis de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por presentado el informe rendido por el Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León. *Ibidem*, fojas 93-94.

Por acuerdo de quince de marzo de dos mil diecisiete, el Ministro instructor tuvo por recibido el informe del Poder Legislativo de Nuevo León y, con fundamento en el artículo 67, párrafo primero, de la ley reglamentaria, estableció un plazo de cinco días hábiles a partir de que surtiera los efectos la notificación de dicho proveído, para que las partes formularan sus respectivos alegatos. *Ibidem*, fojas 222-223.



ción y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

III. Oportunidad

7. El artículo 60 de la ley reglamentaria prevé que: a) el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del siguiente al día en que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial; b) para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente; y, c) cuando se trate de materia electoral, todos los días se considerarán hábiles.⁵

8. En el caso, el decreto impugnado se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis,⁶ por lo que el plazo para promover la acción de inconstitucionalidad inició el sábado dieciocho de diciembre de ese año y concluyó el lunes dieciséis de enero de dos mil diecisiete. Si el escrito de demanda fue recibido en este Alto Tribunal el lunes dieciséis de enero de dos mil diecisiete, se concluye que su presentación resulta oportuna, al haberse efectuado dentro del plazo legal correspondiente.

IV. Legitimación

9. De conformidad con el primer párrafo del artículo 11 de la ley reglamentaria, en relación con el artículo 59 del mismo ordenamiento legal, la peticionaria debe comparecer por conducto del funcionario que esté facultado para representarla.

10. En el caso, Luis Raúl González Pérez actúa en representación de la CNDH, con personalidad acreditada con copia certificada del acuerdo de designación de trece de noviembre de dos mil catorce, emitido por el Senado de la República.⁷

⁵ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁶ Cuaderno principal, fojas 198-219.

⁷ Como se observa a foja 30 del expediente.



11. Dicho funcionario cuenta con facultades para representar a este órgano constitucional autónomo y promover acciones de inconstitucionalidad en su nombre, de conformidad con las fracciones I y XI del artículo 15 de la Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el artículo 18 de su reglamento interno. Por tanto, acreditó contar con facultades para promover la presente acción de inconstitucionalidad en representación de la CNDH, de conformidad con el inciso g) de la fracción II del artículo 105 constitucional.

V. Causales de improcedencia

12. El Poder Ejecutivo de Nuevo León no dio respuesta a ninguno de los argumentos de la Comisión actuante y no alegó ninguna causa de improcedencia. Por su parte, el Poder Legislativo de Nuevo León reprodujo un extracto de la exposición de motivos de la ley ahora impugnada como causal de improcedencia,⁸ sin que invocara ahí causales determinadas, manifiestas e indudables.⁹

⁸ De las fojas 102 a 103 del expediente, se puede advertir la siguiente transcripción de la exposición de motivos de la ley en estudio:

"... la promovente hace referencia al trastorno del espectro autista, el cual lo define como una condición neurológica y de desarrollo que se presenta desde la niñez y dura toda la vida. Dentro de este trastorno, se incluye también el síndrome de asperger y el trastorno generalizado del desarrollo no especificado.

"Asimismo, menciona que en nuestro país se ha estimado su prevalencia de 1 por cada 100 nacimientos, es decir, de los 2 millones 500 mil nacimientos que hay en promedio al año, 25 mil niños tendrán el trastorno del espectro autista.

"Si bien, hasta el momento no existe una cura para este trastorno, existen muchas maneras de maximizar la capacidad del niño para crecer y aprender nuevas habilidades. Asimismo, considera una obligación de los representantes de elección popular, el adecuar la normativa vigente a las condiciones actuales del Estado y a las necesidades específicas de la población, a fin de atender las problemáticas sociales. ...

"En México, el número de nacimientos de niños con la condición del espectro autista es alarmante. Se estima una prevalencia de uno por cada 100 nacimientos, motivo por el cual (sic) necesario contar con datos precisos y confiables de las personas con autismo. Es por ello, que se deben orientar los esfuerzos legislativos a fin de armonizar con el marco jurídico federal, así con los tratados internacionales de los que México forma Parte.

"Es así, que el 30 de abril de 2015 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación la Ley para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista; y cuyos artículos transitorios instruyen a la (sic) entidades federales para que armonicen y expidan la normativa necesaria para cumplir con dicho ordenamiento, estableciendo un plazo no mayor a 12 meses a partir de su fecha de publicación. ..."

⁹ Consideraciones sustentadas por el Tribunal Pleno en la tesis P. LXXII/95, de rubro y texto siguientes: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. SU IMPROCEDENCIA DEBE SER MANIFIESTA E INDUDABLE.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 25 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la improcedencia de



13. Siendo que las partes no invocan una causal válida de improcedencia ni este Tribunal Pleno aprecia alguna de oficio, lo procedente es seguir con el estudio de la cuestión planteada.

VI. Estudio

14. En su único concepto de invalidez, la accionante plantea que el artículo 15, fracciones I y VIII, de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León¹⁰ viola el artículo 1o. de la Constitución Federal, además de otras disposiciones del marco convencional del que México es Parte.

la acción de inconstitucionalidad que permita desechar de plano la demanda presentada, debe ser manifiesta e indudable, pues ello supone que el juzgador, con la mera lectura del escrito inicial y de sus anexos, considera probada la correspondiente causal de improcedencia sin lugar a dudas, sea porque los hechos sobre los que descansa hayan sido manifestados claramente por el demandante o porque estén probados con elementos de juicio indubitables, de suerte tal que los actos posteriores del procedimiento no sean necesarios para configurarla en forma acabada y tampoco puedan, previsiblemente, desvirtuar su contenido.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, «Novena Época», Tomo II, octubre de 1995, página 72, «con número de registro digital: 200286».

¹⁰ Artículo 15 de la Ley para la Atención y Protección de Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León

"Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

"I. Rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público;

"II. Negar la orientación necesaria para un diagnóstico y tratamiento adecuado, y desestimar el traslado de individuos a instituciones especializadas, en el supuesto de carecer de los conocimientos necesarios para su atención adecuada;

"III. Actuar con negligencia y realizar acciones que pongan en riesgo la salud de las personas, así como aplicar terapias riesgosas, indicar sobre-medicación que altere el grado de la condición, u ordenar internamientos injustificados en instituciones psiquiátricas;

"IV. Impedir o desautorizar la inscripción en los planteles educativos públicos y privados;

"V. Permitir que niños y jóvenes sean víctimas de burlas y agresiones que atenten contra su dignidad y estabilidad emocional por parte de sus maestros y compañeros;

"VI. Impedir el acceso a servicios públicos y privados de carácter cultural, deportivo, recreativo, así como de transportación;

"VII. Abusar de las personas en el ámbito laboral;

"VIII. Negar la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos en instituciones públicas; y,

"IX. Todas aquellas acciones que atenten o pretendan desvirtuar lo dispuesto en la presente ley y los demás ordenamientos aplicables."



15. La comisión actuante argumenta que las disposiciones impugnadas causan una desprotección de las personas con condición del espectro autista y/o trastornos del neurodesarrollo al limitar la obligación para atenderlos a las clínicas y hospitales del sector público (fracción I del artículo 15) y excluir a las personas físicas y morales del sector privado de la obligación de prestarles la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos (fracción VIII del mismo precepto). Alega que la ley impugnada hace una distinción que tiene por efecto obstaculizar el ejercicio de derechos de este grupo de personas a los servicios de salud y a la asesoría jurídica en condiciones de igualdad, como lo ordena el artículo 1o. de la Constitución Federal.

16. Además, la promovente alega que las normas impugnadas vulneran el artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad¹¹ y su diverso 4, numeral 1, inciso e).¹² Este último precepto obliga a

¹¹ Artículo 2 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

"Definiciones.

"A los fines de la presente convención:

"La 'comunicación' incluirá los lenguajes, la visualización de textos, el Braille, la comunicación táctil, los macrotipos, los dispositivos multimedia de fácil acceso, así como el lenguaje escrito, los sistemas auditivos, el lenguaje sencillo, los medios de voz digitalizada y otros modos, medios y formatos aumentativos o alternativos de comunicación, incluida la tecnología de la información y las comunicaciones de fácil acceso;

"Por 'lenguaje' se entenderá tanto el lenguaje oral como la lengua de señas y otras formas de comunicación no verbal;

"Por 'discriminación por motivos de discapacidad' se entenderá cualquier distinción, exclusión o restricción por motivos de discapacidad que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio, en igualdad de condiciones, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, cultural, civil o de otro tipo. Incluye todas las formas de discriminación, entre ellas, la denegación de ajustes razonables;

"Por 'ajustes razonables' se entenderán las modificaciones y adaptaciones necesarias y adecuadas que no impongan una carga desproporcionada o indebida, cuando se requieran en un caso particular, para garantizar a las personas con discapacidad el goce o ejercicio, en igualdad de condiciones con las demás, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales;

"Por 'diseño universal' se entenderá el diseño de productos, entornos, programas y servicios que puedan utilizar todas las personas, en la mayor medida posible, sin necesidad de adaptación ni diseño especializado. El 'diseño universal' no excluirá las ayudas técnicas para grupos particulares de personas con discapacidad, cuando se necesiten."

¹² Artículo 4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad

"Obligaciones generales

"1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...



los Estados Parte a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna, para que ninguna empresa privada discrimine por motivos de discapacidad.

17. La comisión actora también menciona que las normas impugnadas se apartan del artículo 17 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, en sus fracciones I y X,¹³ que incluyen a las "*clínicas y hospitales del sector público y privado*" y no excluye a las personas físicas o morales privadas de la obligaciones de prestar asesoría jurídica.

18. Por estas razones, la comisión actora concluye que las personas con la condición del espectro autista y/o trastornos del neurodesarrollo son víctimas de una discriminación de resultado a raíz de las normas que se impugnan, sin que exista una justificación razonable. Como la obligación de no discriminar también se extiende a los particulares, los preceptos impugnados son inconstitucionales, al transmitir un significado social negativo de impunidad para los actos discriminatorios cometidos por los actores del sector privado.

19. Finalmente, estima que las normas impugnadas constituyen una deficiente regulación, ya que no tutelan efectivamente el fin de la ley impugnada –la protección a las personas con espectro autista y trastornos de condición autista–, sino que ahondan en su discriminación.

20. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León reconoció en su informe que promulgó la ley impugnada de acuerdo a la legislación aplicable. Asimismo, enfatizó que no presentó la iniciativa de ley, sino que sólo se limitó a su promulga-

"e) Tomar todas las medidas pertinentes para que ninguna persona, organización o empresa privada discrimine por motivos de discapacidad; ..."

¹³ **Artículo 17 de la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista**

"Queda estrictamente prohibido para la atención y preservación de los derechos de las personas con la condición del espectro autista y sus familias:

"I. Rechazar su atención en clínicas y hospitales del sector público y privado;

"...

"X. Negar la asesoría jurídica necesaria para el ejercicio de sus derechos."



ción, acto sobre el cual no se pronunció el promovente, sino sólo sobre la consecuencia de la norma legal y no se manifestó sobre los conceptos de invalidez.

21. Por su parte, el Poder Legislativo de Nuevo León argumentó, en esencia, que, siendo supletoria la Ley General para la Atención y Protección a Personas con la Condición del Espectro Autista, que regula la misma materia de la ley impugnada,¹⁴ ésta no resulta transgresora de los derechos humanos, ya que mediante una interpretación por analogía, es posible inferir que también las instituciones privadas pueden estar sujetas en algunos casos a la prohibición de los artículos impugnados (que limitan sólo para las instituciones públicas), pues la ley general supletoria no las excluye. De cualquier modo, el Congreso Local en su informe defendió los artículos impugnados aduciendo que se trata de una medida adecuada para conseguir ciertos fines, sin especificar a qué fines se refería.

22. **Consulta a las personas con discapacidad.** Aunque la comisión actora no lo menciona en su concepto de invalidez, llama la atención de este Tribunal Pleno que el proceso legislativo que culminó con la promulgación de la ley impugnada no contó con una consulta específica y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo en Nuevo León, siendo que esta consulta está ordenada por el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, con motivo de todas las leyes y políticas públicas relacionadas con dichas personas que expidan las autoridades del Estado Mexicano.¹⁵

¹⁴ **Artículo 8 de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.**

"En todo lo no previsto en el presente ordenamiento, se aplicarán, de manera supletoria:

"I. La Ley Orgánica de la Administración Pública para el Estado de Nuevo León;

"II. Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios de Nuevo León;

"III. Ley de Planeación Estratégica del Estado de Nuevo León;

"IV. Ley General de Salud;

"V. Ley Estatal de Salud;

"VI. El Código Civil para el Estado de Nuevo León;

"VII. Ley de Justicia Administrativa para el Estado y Municipios de Nuevo León; y,

"VIII. Las demás que sean aplicables a la materia."

¹⁵ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las



23. La Suprema Corte de Justicia considera que, en términos del artículo 71 de la ley reglamentaria,¹⁶ se debe suplir la queja de los conceptos de invalidez planteados en la demanda y entrar al estudio de los efectos de la posible falta de consulta. Por las razones que se exponen a continuación, concluimos que existe una ausencia de una consulta previa a las personas con discapacidad y que ésta invalida la ley motivo de litis en su totalidad.

24. En las acciones de inconstitucionalidad 68/2018 y 101/2016¹⁷ la Suprema Corte sostuvo que las adiciones o reformas legislativas que les afecten requieren de una consulta estrecha a las personas con discapacidad. Como se mencionó en aquellos asuntos, la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone en el artículo 4.3 que los Estados Parte deben hacer consulta cuando la(s) disposición(es) impugnada(s) tienen por objeto hacer efectiva la propia convención y cuando derivan de procesos de adopción de decisiones relacionadas con las personas con discapacidad.¹⁸ Al tratarse la ley impugnada de una norma dirigida a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, claramente constituye un acto legislativo que afecta a las personas con discapacidad intelectual y, por ello, tuvo que contar con una consulta previa y estrecha a aquéllas.

25. Del expediente en el que se actúa,¹⁹ se desprende que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León llevó a cabo

personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

¹⁶ **Artículo 71 de la ley reglamentaria.** "Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá corregir los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y suplirá los conceptos de invalidez planteados en la demanda. La Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaratoria de inconstitucionalidad en la violación de cualquier precepto constitucional, haya o no sido invocado en el escrito inicial. Igualmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá fundar su declaración de invalidez en la violación de los derechos humanos consagrados en cualquier tratado internacional del que México sea Parte, haya o no sido invocado en el escrito inicial. ..."

¹⁷ Falladas por el Pleno el veintisiete de agosto de dos mil diecinueve.

¹⁸ **Artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.** "En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan." (Énfasis añadido)

¹⁹ A foja 146 del expediente.



dos mesas de discusión sobre la iniciativa de la ley que ahora se impugna. Estas mesas se realizaron los días once de marzo y seis de mayo de dos mil dieciséis y convocaron a agrupaciones de la sociedad civil, padres de familia, legisladores y representantes de dependencias estatales. Sin embargo, la realización de estas mesas de análisis no es suficiente para acreditar el requisito de consulta previa y estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, por las razones que se exponen a continuación:

26. Como se ha explicado en la acción de inconstitucionalidad 68/2018, el objetivo que busca la consulta previa a las personas con discapacidad es que el órgano respectivo tome en cuenta su voz en los procesos legislativos y de otra índole que les afectan y *"se supere un modelo rehabilitador de la discapacidad –donde las personas con estas condiciones son sujetos pasivos a la ayuda que se les brinda–²⁰ favoreciendo un 'modelo social' en el que la causa de la dis-*

²⁰ Véase tesis 1a. VI/2013 (10a.), de título, subtítulo y texto siguientes: "DISCAPACIDAD. SU ANÁLISIS JURÍDICO A LA LUZ DEL MODELO SOCIAL CONSAGRADO EN LA CONVENCION SOBRE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD. La concepción jurídica sobre la discapacidad ha ido modificándose en el devenir de los años: en principio existía el modelo de 'prescindencia' en el que las causas de la discapacidad se relacionaban con motivos religiosos, el cual fue sustituido por un esquema denominado 'rehabilitador', 'individual' o 'médico', en el cual el fin era normalizar a la persona a partir de la desaparición u ocultamiento de la deficiencia que tenía, mismo que fue superado por el denominado modelo 'social', el cual propugna que la causa que genera una discapacidad es el contexto en que se desenvuelve la persona. Por tanto, las limitaciones a las que se ven sometidas las personas con discapacidad son producidas por las deficiencias de la sociedad de prestar servicios apropiados, que aseguren que las necesidades de las personas con discapacidad sean tomadas en consideración. Dicho modelo social fue incorporado en nuestro país al haberse adoptado la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad del año 2006, misma que contiene y desarrolla los principios de tal modelo, los cuales en consecuencia gozan de fuerza normativa en nuestro ordenamiento jurídico. Así, a la luz de dicho modelo, la discapacidad debe ser considerada como una desventaja causada por las barreras que la organización social genera, al no atender de manera adecuada las necesidades de las personas con diversidades funcionales, por lo que puede concluirse que las discapacidades no son enfermedades. Tal postura es congruente con la promoción, protección y aseguramiento del goce pleno y en condiciones de igualdad de todos los derechos fundamentales de las personas con discapacidad, lo que ha provocado la creación de ajustes razonables, los cuales son medidas paliativas que introducen elementos diferenciadores, esto es, propician la implementación de medidas de naturaleza positiva –que involucren un actuar y no sólo una abstención de discriminar– que atenúan las desigualdades.". Localización: [TA]; Décima Época, Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVI, Tomo 1, enero de dos mil trece, página 634, 1a. VI/2013 (10a.) «con número de registro digital: 2002520».



capacidad es el contexto que la genera, es decir, las deficiencias de la sociedad en la que estas personas se encuentran para generar servicios adecuados una vez consideradas las necesidades particulares de las personas con esta condición".²¹ De esta manera, los legisladores pueden tomar en cuenta las manifestaciones de las personas con discapacidad y estar en mejor disposición de adaptar la ley a las respectivas necesidades.

27. Sin embargo, ni de las constancias que obran en el expediente ni de los hechos que resultan notorios para este Pleno se desprende que el ejercicio de análisis en mesas de discusión –loable en sí mismo– satisfaga los requisitos de la consulta estrecha a las personas con espectro autista.

28. En primer lugar, refiere una nota de prensa a un ejercicio de "volanteo" para convocar a la segunda mesa de trabajo del seis de mayo de dos mil dieciséis en diversos Municipios de Nuevo León.²² Estos esfuerzos de difusión ayudan sin duda a aumentar la publicidad de la celebración de las mesas de trabajo, pero no constituyen por sí mismos una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible que sería necesaria para procurar la participación de las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones.²³ Tampoco consta que se haya fijado un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con dicha condición, ni que éste se les haya comunicado mediante la convocatoria. Finalmente, aunque se anunció a los diputados que se celebraría dicha mesa de trabajo en una sesión ordinaria del Congreso Local,²⁴ este acto no se puede considerar una convocatoria a las personas con condición del espectro autista, sino un recordatorio para que los legisladores –el público al que fue dirigido el aviso– acudieran a las mesas de análisis.

²¹ Acción de inconstitucionalidad 68/2018, página 10.

²² "Realizan volanteo para invitar a mesa de trabajo sobre ley del espectro autista". Dos de mayo de dos mil dieciséis. Véase: <http://www.hcnl.gob.mx/glpri/2016/05/realizan-volanteo-para-invitar-a-mesa-de-trabajo-sobre-ley-de-espectro-autista.php> (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²³ La nota de prensa no refiere cuántos volantes se repartieron y, en cambio, especifica que las mesas de análisis estaba dirigida al "público en general".

²⁴ Acta número 92-LXXXIV de la sesión ordinaria del Congreso del Estado de Nuevo León, de veintisiete de abril de dos mil dieciséis, páginas 147-148. Véase: http://www.hcnl.gob.mx/trabajo_legislativo/pdf/debates/DD%20SO%20-%2092%20MEL%20OK.pdf (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).



29. En segundo lugar, se desprende tanto del expediente²⁵ como de dos notas de prensa publicadas en la página de Internet del Congreso de Nuevo León,²⁶ que a las mesas de trabajo asistieron, según se reporta, organizaciones gubernamentales, especialistas médicos, padres de familia, así como organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención a las personas con espectro autista. Se da cuenta de la participación del DIF Apodaca, DIF San Nicolás, DIF Monterrey, DIF Guadalupe, la Secretaría de Salud del Estado, así como de organizaciones como "Vercodi",²⁷ "Hoga",²⁸ "Andar y Rodar",²⁹ "Arena",³⁰ "Sumando Fuerzas para Enfrentar el Reto del Autismo",³¹ "Instituto Integral del Neurodesarrollo Infantil"³² y "CREE",³³ entre otras.³⁴ Sin embargo, de estas constancias no se desprende la participación de personas con la condición del espectro autista ni sus organizaciones en las mesas de análisis, lo que confirma la falta de idonei-

²⁵ A fojas 146 y 170 del expediente.

²⁶ "Realiza mesa de trabajo Comisión de Salud" once de marzo de dos mil dieciséis, véase: http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2016/03/realiza_mesa_de_trabajo_comision_de_salud.php (consultado por última vez el ocho de octubre de dos mil diecinueve); "Piden garantizar educación a alumnos con autismo" seis de mayo de dos mil dieciséis. Véase: http://www.hcnl.gob.mx/sala_de_prensa/2016/05/piden_garantizar_educacion_a_alumnos_con_autismo.php (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁷ Centro que ofrece equinoterapia para diversas formas de discapacidad intelectual. Véase: <https://www.facebook.com/Centro-de-Equinoterapias-Vercodi-AC-577672602245831/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁸ Hoga es un centro de rehabilitación y terapias ecuestres. Véase: <https://hoga.org.mx/> (consultado por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

²⁹ Es un grupo de "Facebook" que busca concientizar sobre las formas de discapacidad. Véase: <https://www.facebook.com/andaryrodar/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³⁰ Arena es una institución educativa dirigida a los niños con condición del espectro autista. Véase: <http://www.autismoarena.org.mx/historia.html> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³¹ SFERA, es una asociación civil para ayudar a las personas con condición del espectro autista. Véase: <https://twitter.com/autismosfera/status/562029628760805376> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³² INDI, es un grupo que ofrece atención de especialistas en cuestiones de neurodesarrollo infantil. Véase: <https://www.facebook.com/INDInfantil/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³³ El Centro Regiomontano de Educación Especial es una asociación civil que se dedica a la atención de personas con discapacidad intelectual grave. Véase: <https://creeac.com/quienes-somos/> (consultada por última vez el siete de octubre de dos mil diecinueve).

³⁴ La foja 170 del expediente reproduce una relación manuscrita de los grupos que parecen haber participado en la mesa de trabajo del seis de mayo de dos mil dieciséis. Entre ellos están los denominados INCAE, CAM Especial del Centro-Padres e Hijos con Autismo y ANRIDV, que no se pudieron identificar.



dad de la convocatoria a estos ejercicios de trabajo. Como hemos referido, no basta que las consultas involucren a las organizaciones y personas que trabajan por estos grupos vulnerables, sino que es necesario hacer todos los esfuerzos razonables para que la voz de las personas con discapacidad sea escuchada por el legislador.

30. Así pues, de acuerdo con las constancias del expediente y a los hechos notorios, para este Pleno no existió una convocatoria suficientemente pública, accesible e incluyente para procurar que las personas con condición del espectro autista y sus organizaciones manifestaran su opinión sobre la ley impugnada, ni que estructurara la forma como el ejercicio consultivo se llevaría a cabo. Además, con independencia de la insuficiente convocatoria, tampoco se verificó la participación de las personas con tal condición ni sus organizaciones propias en las mesas de trabajo que llevó a cabo la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León.

31. Por las razones anteriores, el proceso legislativo que derivó en la expedición de la ley impugnada debió haber contado con una consulta estrecha a las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad. Ante la ausencia de la consulta en los términos fijados, se verifica una violación convencional abstracta que conlleva la invalidez de toda la ley impugnada, pues sin la consulta previa es imposible saber con certeza si las medidas impugnadas –y otras que la ley establece– benefician o perjudican a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.

32. Ya que se ha declarado inconstitucional el decreto impugnado en su totalidad, es innecesario abordar los restantes argumentos del concepto de invalidez de la comisión actora sobre los preceptos impugnados.³⁵

³⁵ Véase la tesis P./J. 37/2004, de rubro y texto siguientes: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Si se declara la invalidez del acto impugnado en una acción de inconstitucionalidad, por haber sido fundado uno de los conceptos de invalidez propuestos, se cumple el propósito de este medio de control constitucional y resulta innecesario ocuparse de los restantes argumentos relativos al mismo acto.". Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XIX, junio de dos mil cuatro, página 863, «con número de registro digital: 181398».



VII. Efectos

33. En términos de los artículos 41, fracción IV³⁶ y 45, párrafo primero,³⁷ en relación con el diverso 73, todos de la ley reglamentaria,³⁸ es necesario fijar los alcances de esta sentencia, así como el momento a partir del cual surtirán sus efectos.

34. **Declaraciones de invalidez.** En el apartado VI de este fallo se declaró la invalidez del decreto 174 por el cual se emitió la *Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León*, por no haber realizado el Congreso Local una consulta pública previa a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo.

35. **Momento en el que surtirán efectos las declaraciones de invalidez.** Con fundamento en el artículo 45, 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 Tribunal Pleno ha determinado que las declaraciones de invalidez surtirán efectos a partir del día siguiente al de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de esta sentencia.

36. Sin embargo, debe precisarse que en la jurisprudencia P./J. 84/2007, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN CUENTA CON AMPLIAS FACULTADES PARA DETERMINAR LOS EFECTOS DE LAS SENTENCIAS ESTIMATORIAS.",³⁹ este Tribunal Pleno

³⁶ **Artículo 41 de la ley reglamentaria.** "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."

³⁷ **Artículo 45 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ..."

³⁸ **Artículo 73 de la ley reglamentaria.** "Las sentencias se regirán por lo dispuesto en los artículos 41, 43, 44 y 45 de esta ley."

³⁹ *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Pleno, Tomo XXVI, diciembre de dos mil siete, página 777, «con número de registro digital: 170879».



estableció que sus facultades para determinar los efectos de las sentencias estimatorias que emite, por un lado, comprenden la posibilidad de fijar "*todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda*" y, por otro lado, deben respetar el sistema jurídico constitucional del cual derivan. Asimismo, sostuvo que los efectos que imprima a sus sentencias estimatorias en la vía de acción de inconstitucionalidad deben, de manera central, salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada, aunque al mismo tiempo, se debe evitar generar una situación de mayor inconstitucionalidad o de mayor incertidumbre jurídica que la ocasionada por las normas impugnadas, así como afectar injustificadamente el ámbito decisorio establecido constitucionalmente a favor de otros poderes públicos (federales, estatales y/o municipales).

37. Lo anterior pone en claro que este Tribunal Pleno cuenta con un amplio margen de apreciación para salvaguardar de manera eficaz la norma constitucional violada. En ejercicio de tal amplitud competencial, al definir los efectos de las sentencias estimatorias que ha generado, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que éstos: **a)** consistan únicamente en la expulsión de las porciones normativas que *específicamente* presentan vicios de inconstitucionalidad (a fin de no afectar injustificadamente el ordenamiento legal impugnado); **b)** se extiendan a la expulsión de todo un conjunto armónico de normas dentro del ordenamiento legal impugnado (atendiendo a las dificultades que implicaría su desarmonización o expulsión fragmentada); **c)** se posterguen por un lapso razonable; o, **d)** inclusive, generen la reviviscencia de las normas vigentes con anterioridad a las expulsadas del ordenamiento jurídico, para garantizar un mínimo indispensable de certeza jurídica (por ejemplo, en materia electoral).

38. A partir de las anteriores consideraciones, el Tribunal Pleno determina que la declaración de invalidez del decreto impugnado surtirá efectos a partir de los **ciento ochenta días naturales siguientes a que se notifiquen al Congreso de Nuevo León los puntos resolutivos de esta sentencia**. El motivo de este plazo es que no se prive a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma que se declara inválida sin que el Congreso de Nuevo León pueda emitir una nueva medida, una vez realizada una consulta estrecha a las personas con condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo de acuerdo con las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria.



39. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se declara la invalidez del Decreto Núm. 174, por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis, en términos del apartado VI de esta ejecutoria, la cual surtirá sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, de conformidad con lo dispuesto en el apartado VII de esta decisión.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado Libre y Soberano de Nuevo León y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

En relación con el punto resolutive primero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los apartados I, II, III, IV y V relativos, respectivamente, a los antecedentes, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causales de improcedencia.

En relación con el punto resolutive segundo:

Se aprobó por mayoría de ocho votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, Esquivel Mossa, Aguilar Morales apartán-



dose de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del apartado VI, relativo al estudio, consistente en declarar la invalidez del Decreto Núm. 174 por el que se crea la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el diecisiete de diciembre de dos mil dieciséis. El Ministro González Alcántara Carrancá votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I. y presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de siete votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Medina Mora I., Laynez Potisek y Pérez Dayán, respecto del apartado VII, relativo a los efectos, consistente en determinar que la declaración de invalidez decretada en este fallo surta sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutive de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León, con el objeto de no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma declarada inválida. En tanto que el Congreso de Nuevo León emite una nueva, una vez realizada una consulta estrecha con las personas con la condición del espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, de acuerdo con las consideraciones dispuestas en la presente ejecutoria. Los Ministros González Alcántara Carrancá y presidente Zaldívar Lelo de Larrea votaron en contra. La Ministra Esquivel Mossa reservó su derecho de formular voto concurrente.

En relación con el punto resolutive tercero:

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

Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Norma Lucía Piña Hernández no asistieron a la sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.



El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2020.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 1/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

En sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación discutió y resolvió la presente acción de inconstitucionalidad en la que se invalidó el Decreto 174 por el cual se emitió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, debido a que no hubo una consulta previa y estrecha a personas con condición de espectro autista.

Presento este voto pues, si bien me pronuncié a favor de la invalidez de la totalidad del decreto impugnado, desarrollaré las consideraciones que, a mi parecer, son aplicables en cuanto a la procedencia de la consulta y los requisitos necesarios para llevarla a cabo.

I. Fallo del Tribunal Pleno

La sentencia retoma las consideraciones de las acciones de inconstitucionalidad 68/2018¹ y 101/2016² para establecer que se debe realizar una consulta previa cuando se afecten a personas con discapacidad o, en este caso, a personas con condición de espectro autista en las adiciones o reformas legislativas. Así, la mayoría del Tribunal Pleno resolvió que, al tratarse de una norma dirigida a las personas con condición de espectro autista y trastornos del neurodesarrollo, era evidente la necesidad de la consulta previa.

¹ Resuelta por mayoría de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Javier Laynez Potisek.

² Resuelta por unanimidad de nueve votos en sesión de Pleno de veintisiete de agosto de dos mil diecinueve, bajo la ponencia del Ministro Eduardo Medina Mora Icaza.



Por otro lado, la sentencia expone que las dos mesas de discusión sobre la iniciativa de la ley impugnada, realizadas por la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León y donde asistieron agrupaciones de la sociedad civil, padres de familia, legisladores y representantes de dependencias estatales, no satisficieron los requisitos para ser considerados como una consulta previa, en términos del artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.³

Lo anterior, debido a que no hubo una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible; tampoco consta que se haya fijado un procedimiento para recibir y procesar las participaciones de las personas con condición de espectro autista; y, además, no se verifica la plena participación de las personas con dicha condición ni de sus organizaciones propias.

Así, se declaró la invalidez del Decreto 174 por el cual se emitió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, debido a que no contó con una consulta previa y estrecha a las personas a las que va dirigida dicha ley.

II. Motivo de la concurrencia

Tal como se indicó anteriormente, el proyecto se remite a las acciones de inconstitucionalidad 68/2018 y 101/2016, donde el Tribunal Pleno no pudo consolidar una postura mayoritaria con relación a determinar cuándo debe llevarse a cabo una consulta previa y qué requisitos deben cumplir las mismas. Por ello, desarrollaré en el presente voto cuáles son los criterios que considero deben aplicarse en cada caso.

Primero, se debe destacar que el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad⁴ es una norma prevista en un tratado

³ "Artículo 4. Obligaciones generales ... 3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."

⁴ **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad**

"Artículo 4. Obligaciones generales ...

"3. En la elaboración y aplicación de legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad, los Estados Partes celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



internacional que el Estado Mexicano ha ratificado y, en este sentido, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, forma parte del parámetro de regularidad de todas las normas y actos del orden jurídico mexicano. Por tanto, el incumplimiento de la obligación de consulta estrecha y colaboración activa allí prevista puede generar la invalidez de las normas y actos mediante los cuales se implementen los derechos de las personas con discapacidad, cuestión que puede ser analizada a través de los diversos mecanismos de control constitucional que nuestro orden prevé, entre ellos, la presente acción de inconstitucionalidad.

A mayor abundamiento, el artículo convencional citado establece una obligación clara en el sentido de que tanto en la elaboración como aplicación de legislación y políticas públicas que afecten a las personas con discapacidad, el Estado debe consultarlas *estrechamente* y colaborar *activamente* con ellas, a través de las organizaciones que las representan. Así, las personas discapacitadas tienen derecho a participar en todos los procesos de toma de decisiones sobre cuestiones que les involucren, de cuyo cumplimiento deriva la legitimidad de la determinación a la cual finalmente se arribe.

En este orden de ideas, la obligación de realizar una consulta no emana del *resultado* o *intención* de un proceso deliberativo, sino de la necesidad de que sus opiniones e intereses sean debidamente representadas en los órganos de toma de decisiones cuando éstas les conciernen. Esto supone un ajuste en los procesos democráticos y representativos corrientes, los cuales no suelen bastar para atender las preocupaciones particulares de las personas con discapacidad que, por lo general, están marginados de la esfera política.

Así, tal como sostuve en el voto concurrente de la acción de inconstitucionalidad 68/2018, en mi opinión, la obligación de consultar a las personas con discapacidad se actualiza en todos los casos en los que la elaboración y aplicación tanto de legislación o de políticas públicas afecte a las personas con discapacidad.

En este sentido, existe dicha afectación en los casos en los que en *cualquier norma o política pública* haga referencia expresa a las personas con discapacidad.

4 (sic). "Los Estados Partes en la presente convención ...

"o] Considerando que las personas con discapacidad deben tener la oportunidad de participar activamente en los procesos de adopción de decisiones sobre políticas y programas, incluidos los que les afectan directamente, ..."



Lo anterior, incluso, cuando se trata de la *implementación* de una ley general –como sostuvo en la acción de inconstitucionalidad 89/2015– o cuando no se trata de una cuestión *novedosa* que varíe algún esquema anterior.

Entonces, el hecho que se usen las palabras "personas con discapacidad" es un indicativo claro y suficiente de que esa determinación les afecta, tal como sucede en el presente caso.

Sin embargo, la falta de mención expresa de la palabra discapacidad no exime de dar cumplimiento a la obligación de consulta cuando la acción tenga un impacto específico en el grupo, tal como sostuvo desde la acción de inconstitucionalidad 96/2014,⁵ en la cual se analizó la Ley de Movilidad del Distrito Federal.

En dicho asunto me pronuncié por la inconstitucionalidad total de la ley, ya que era necesaria la consulta en tanto la ley en cuestión incidía en las personas con discapacidad, *tanto en aquellos preceptos que contemplan la materia de discapacidad expresamente, como en los que no hace ninguna mención explícita*. Dicho de otra manera, argumenté que la falta de consulta impacta la totalidad de la legislación, porque determina el goce efectivo de los derechos de las personas con discapacidad, tanto en la parte que las contempla, como en los aspectos en las que no.

Una vez determinado cuándo es procedente llevar a cabo una consulta, desarrollaré a continuación los lineamientos que considero deben contemplarse para establecer un estándar mínimo con el que debe cumplir toda consulta a personas con discapacidad, ya que sigue sin consolidarse un criterio mayoritario del Tribunal Pleno sobre este punto:

El estándar mínimo mencionado requiere la inclusión de los principios rectores de la convención, contenidos en su artículo 3,⁶ cobrando especial relevancia los de no discriminación, participación e inclusión efectivas, y accesibilidad.

⁵ Resuelta por mayoría de seis votos en sesión de Pleno de once de agosto de dos mil dieciséis, bajo la ponencia del Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena.

⁶ **"Artículo 3. Principios generales**

"Los principios de la presente convención serán:

"a) El respeto de la dignidad inherente, la autonomía individual, incluida la libertad de tomar las propias decisiones, y la independencia de las personas;

"b) La no discriminación;

"c) La participación e inclusión plenas y efectivas en la sociedad;

"d) El respeto por la diferencia y la aceptación de las personas con discapacidad como parte de la diversidad y la condición humanas;



Asimismo, deben tomarse en cuenta los lineamientos contenidos en los documentos elaborados por organismos internacionales en su labor de interpretación de la convención, de los que conviene destacar el informe de la relatora especial sobre los derechos de las personas con discapacidad presentado al Consejo de Derechos Humanos de la ONU el 12 de enero de 2016, en el que, en relación con los procedimientos legislativos, se señala lo siguiente:

"Principales ámbitos de participación

"1. Armonización jurídica

"83. Los Estados Partes en instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos tienen la obligación de velar por que la legislación interna sea conforme con las normas internacionales. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad pide a los Estados que adopten todas las medidas legislativas pertinentes para hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad y que deroguen los instrumentos jurídicos que no sean conformes. Por tanto, los Estados deberían realizar un examen holístico de la idoneidad de la legislación vigente en vista de las obligaciones contraídas en virtud de la convención. Durante ese proceso, los Estados deben consultar estrechamente con las personas con discapacidad a través de sus organizaciones y fomentar una participación más activa de éstas.

"84. Las personas con discapacidad pueden participar en los procesos legislativos de distintas maneras. En muchos países, los ciudadanos tienen derecho a proponer iniciativas legislativas, referendos y peticiones, sin el respaldo de los partidos políticos o las autoridades públicas. Los Estados deben asegurar que sus procedimientos de democracia directa sean plenamente accesibles a las personas con discapacidad.

"85. Aunque el proceso legislativo puede variar de un país a otro, los órganos legislativos deberían garantizar la participación de las personas con discapacidad en todo el proceso, incluso en las reuniones de deliberación celebradas por las cámaras para debatir y votar proyectos de ley sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad. Los órganos legislativos nacio-

"e) La igualdad de oportunidades;

"f) La accesibilidad;

"g) La igualdad entre el hombre y la mujer;

"h) El respeto a la evolución de las facultades de los niños y las niñas con discapacidad y de su derecho a preservar su identidad."



nales deberían incluir disposiciones concretas en sus reglamentos para dar cabida a la participación de las organizaciones que representan a personas con discapacidad en los grupos consultivos y los Comités Legislativos, así como en las audiencias públicas y las consultas en línea. También debe asegurarse la accesibilidad de las instalaciones y los procedimientos."

En el mismo sentido, el manual para parlamentarios sobre la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo, elaborado conjuntamente por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (NU-DAES), la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y la Unión Interparlamentaria (UIP), apunta:

"Inducir a personas con discapacidad a participar en el proceso legislativo

"Las personas con discapacidad deben participar activamente en la redacción de legislación y otros procesos decisorios que les afecten, del mismo modo que participaron activamente en la redacción de la propia convención. También se les debe alentar a que presenten observaciones y ofrezcan asesoramiento cuando se apliquen las leyes. Hay diversas maneras de considerar todas las opiniones, entre otras mediante audiencias públicas (con preaviso y publicidad suficientes), solicitando presentaciones por escrito ante las comisiones parlamentarias pertinentes y distribuyendo todos los comentarios recibidos entre un público más amplio, a través de sitios Web parlamentarios y por otros medios.

"Los parlamentos deben velar por que sus leyes, procedimientos y documentación estén en formatos accesibles, como macrotipos, Braille y lenguaje sencillo, con el fin de que las personas con discapacidad puedan participar plenamente en la elaboración de legislación en general y, específicamente, en relación con las cuestiones de discapacidad. El edificio del parlamento y otros lugares donde éste celebre audiencias deberán ser también accesibles a las personas con discapacidad."

Por último, en un documento sobre buenas prácticas parlamentarias, la Unión Interparlamentaria establece los siguientes lineamientos para la participación ciudadana en los procesos legislativos:⁷

Contar con un registro público de organizaciones no gubernamentales organizado en función de su ámbito de interés, así como alfabéticamente.

⁷ *Parliament and Democracy in the Twenty-first Century: A Guide to Good Practice* (Ginebra, Unión Interparlamentaria, 2006), páginas 79-87.



Contaron con un registro similar de expertos.

Publicar de manera efectiva a través de distintos medios, información oportuna sobre los procesos legislativos.

Hacer invitaciones dirigidas a organizaciones relevantes y expertos, incluyendo a representantes de grupos marginados.

Establecer procedimientos para la recepción de promociones provenientes de ciudadanos en lo individual.

Elaborar un manual o de sesiones de entrenamiento sobre cómo someter escritos o pruebas al órgano legislativo.

Asegurar la disponibilidad pública en línea de todos los documentos recibidos.

Llevar a cabo audiencias públicas en distintas localidades, con resúmenes escritos de las participaciones orales.

Así, para satisfacer la obligación de consulta, a mi juicio, es necesario que sea previa, pública, abierta y que, en el caso de leyes, se realice conforme **a las reglas, plazos y procedimientos que el propio órgano legislativo establezca en una convocatoria**. Convocatoria que se deberá informar de manera **amplia, accesible, por distintos medios** y en la que se deberá especificar la manera en que las personas con discapacidad y las organizaciones que las representan podrán participar en ella.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto particular que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 1/2017.

En sesión de primero de octubre de dos mil diecinueve, el Tribunal Pleno resolvió la acción de inconstitucionalidad 1/2017, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en contra del decreto por el que se expidió la Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Transtornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León.

La cuestión constitucional que el Tribunal Pleno tuvo que resolver en este asunto consistió en determinar si el procedimiento legislativo por el que se expidió la



ley impugnada cumplió con la obligación de consultar a las personas con discapacidad, prevista en el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

I. Consideraciones de la sentencia

El proyecto que se sometió originalmente a nuestra consideración proponía establecer, en suplencia de la queja, que la ley impugnada debía declararse inválida en su totalidad, pues en el procedimiento legislativo por el que se emitió hubo una ausencia absoluta de consulta previa en materia de discapacidad.

Sin embargo, los Ministros de la mayoría que participaron en la discusión del asunto reconocieron que la Comisión de Salud y Atención a Grupos Vulnerables del Congreso de Nuevo León llevó a cabo dos mesas de discusión sobre la iniciativa de ley en las que participaron legisladores, dependencias estatales, organizaciones de la sociedad civil especializadas en la atención de personas con espectro autista y progenitores de personas con discapacidad, entre otros, y más bien argumentaron que el proceso realizado en las mesas de discusión era deficiente, pues no se ajustó a todos los requisitos que deben cumplir las consultas para las personas con discapacidad.

En consecuencia, en el engrose de la sentencia, en vez de argumentarse una ausencia absoluta de consulta, se afirma que de las constancias que obran en el expediente y de los hechos que resultan notorios para el Tribunal Pleno no se desprende que el ejercicio de las mesas de discusión satisfizo los requisitos que deben cumplir las consultas para las personas con discapacidad.

Lo anterior se justifica en la sentencia con base en dos razones. La primera, es que de una nota de prensa se desprende que se realizó un "volanteo" para convocar a la segunda mesa de trabajo, pero no existen elementos que hagan constar que se realizó una convocatoria abierta, pública, incluyente y accesible a las personas con condición del espectro autista en la que, además, se informara el procedimiento que se utilizaría para recibir y procesar sus participaciones. La segunda, es que no existen constancias ni hechos notorios que demuestren la participación en estas mesas de discusión de las personas con condición del espectro autista o de personas que las representan.

En consecuencia, en la sentencia se declara la invalidez de la Ley para la Atención y Protección de las Personas con Condición del Espectro Autista y/o Transtornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León. Para no privar a las personas con discapacidad de los posibles efectos benéficos de la norma impugnada, se establece que la declaración de invalidez surtirá efectos a partir de los



ciento ochenta días naturales siguientes a la notificación de los puntos resolutivos de la sentencia al Congreso de Nuevo León.

II. Razones de disenso

A. Conceptualización de la consulta para las personas con discapacidad

Durante la discusión del asunto, expresé mi convicción de que, a pesar de sus similitudes, la obligación de realizar consultas estrechas para las personas con discapacidad no puede equipararse a la obligación de consultar a las personas y comunidades indígenas, prevista en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

A diferencia de lo previsto en relación con la consulta a las personas y comunidades indígenas, el artículo 4.3 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad no exige que exista una afectación directa a las personas con discapacidad para que tengan que ser consultadas. Para ello es suficiente que la legislación o política en cuestión se relacione con las personas con discapacidad, esto es, que sea susceptible de afectar a las personas con discapacidad, ya sea de manera directa o indirecta. Asimismo, la finalidad última de la consulta para las personas con discapacidad no es obtener su consentimiento informado respecto de una medida. Más bien, consiste en lograr la participación activa e informada de las personas con discapacidad en todas las decisiones públicas que puedan afectarlas; de manera que se conozca su opinión y que puedan evaluarse correctamente los efectos positivos y negativos que las medidas podrían tener respecto de éstas.

Con base en el contenido de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad y de la Observación General Núm. 7 del Comité sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad, concibo a la consulta para las personas con discapacidad como un mecanismo centrado en la participación, accesibilidad y transparencia. En parte por el amplio alcance y ámbito de aplicación que pretende tener, la consulta está diseñada y regulada convencionalmente de una manera que es, hasta cierto punto, laxa y gradual. La intención es que progresivamente se generalice la obligación de consultar a las personas con discapacidad de manera que las consultas se realicen en prácticamente todos los procesos de adopción de decisiones públicas, garantizando de esta manera su participación plena.

En mi opinión, el mayor ámbito de aplicación de la obligación de consultar a las personas con discapacidad y su regulación, hasta cierto punto, laxa y progresiva en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad obligan a esta Suprema Corte a utilizar un nivel de escrutinio menos estricto,



al analizar el cumplimiento de sus requisitos, en comparación al que tendría que utilizarse en consultas para personas y comunidades indígenas.

B. Insuficiencia de elementos para concluir que la consulta realizada fue deficiente

Partiendo de este nivel de escrutinio, no coincido con la manera en la que en la sentencia se llega a la conclusión de que, en el caso, se realizó una consulta deficiente. En ésta se señala que de las constancias que obran en el expediente y de los hechos notorios para el Tribunal Pleno no se desprende que se hayan satisfecho los requisitos de las consultas para las personas con discapacidad; en específico, que no existen en el expediente elementos que acrediten la realización de una convocatoria, ni la participación de las personas con discapacidad. En otras palabras, lo que se argumenta es que existe una insuficiencia de elementos o medios probatorios, es decir, que de los elementos disponibles no puede concluirse el cumplimiento de todos los requisitos de las consultas para las personas con discapacidad.

La insuficiencia de elementos probatorios puede deberse, al menos en parte, al hecho de que la Comisión Nacional de los Derechos Humanos no planteó en su demanda la falta de consulta para las personas con discapacidad, ni argumentó que la consulta realizada hubiera sido deficiente. Este posible vicio de la ley impugnada fue advertido por el Tribunal Pleno en suplencia de la queja. Ello explica que el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo de Nuevo León no hayan proporcionado elementos ni formulado argumentos para demostrar el cumplimiento de estos requisitos.

En mi opinión, en estas circunstancias no puede concluirse que la consulta fue deficiente simplemente por la insuficiencia de datos probatorios. Considero que, al advertirse en suplencia de la queja la posible falta de consulta, el Ministro instructor debió haber requerido a los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Nuevo León, con fundamento en el artículo 68 de la ley reglamentaria, que proporcionaran todos los elementos necesarios para poder determinar si las mesas de trabajo realizadas cumplieron con los requisitos de la consulta.

Considerar que la insuficiencia de elementos permite concluir que la consulta fue deficiente en estas circunstancias implica adoptar una presunción de invalidez de la consulta realizada. Ello me parece contrario al nivel de escrutinio que, en mi opinión, debe realizarse respecto de las consultas para las personas con discapacidad, sobre todo en los asuntos en los que este posible vicio del procedimiento legislativo se advierte en suplencia de la queja. Considero que, en ese supuesto, es indispensable que los órganos que emitieron y promulgaron la norma impugnada hayan tenido la oportunidad de ofrecer una justificación de su actuación y de proporcionar los elementos que acrediten el



cumplimiento de los requisitos de la consulta para las personas con discapacidad.

C. Postergación de efectos de la declaratoria de invalidez es contraproducente para lograr las finalidades de la consulta para las personas con discapacidad

Ahora bien, en todo caso, tampoco comparto la decisión de la mayoría de diferir el momento en el que surtirá efectos la declaración de invalidez de la ley impugnada. Ello se justifica en la sentencia con base en la necesidad de evitar que se prive a las personas con discapacidad de posibles efectos benéficos de la ley que se declara inválida.

Sin embargo, una de las principales finalidades de la consulta es que las personas con discapacidad participen en la definición de sus propias necesidades. Como se reconoce en la sentencia, sin la realización de una consulta que cumpla con todos sus requisitos no es admisible establecer si las medidas impugnadas benefician o perjudican a las personas con discapacidad. Por ello, si la mayoría llega a la conclusión de que no se realizó una consulta que cumpla con los requisitos que exige la convención, considero que no debería diferir la declaración de invalidez con base en los beneficios de la ley.

No paso por alto que en la sentencia únicamente se establece que la ley impugnada tiene **posibles** efectos benéficos. Con ello se pretende evitar juzgar de antemano, sin tomar en cuenta la opinión de las personas con discapacidad, si la ley realmente las beneficia. Sin embargo, diferir los efectos de la declaratoria de invalidez para evitar que se prive a las personas con discapacidad de efectos benéficos únicamente tiene sentido si éstos son mayores a los efectos perjudiciales de la ley impugnada. Para realizar este balance es insuficiente señalar que podrían existir efectos benéficos y perjudiciales, necesariamente se requiere realizar un cálculo de éstos y, como ya se mencionó, ello no puede hacerse sin tomar en cuenta la opinión informada de las personas con discapacidad.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula la Ministra Yasmín Esquivel Mossa, en la acción de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta el uno de octubre de dos mil diecinueve, por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Si bien estoy de acuerdo en que la invalidez del Decreto Número 174, por el que se crea la *Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición*



del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León, surta sus efectos a los ciento ochenta días naturales siguientes al día en que se notifiquen los resolutivos de la acción de inconstitucionalidad al Congreso del Estado de Nuevo León, considero que, adicionalmente en los efectos de la ejecutoria, también debieron establecerse las directrices a seguir a cargo del Poder Legislativo de dicho Estado, con el propósito de no dejar indefinida la realización de la consulta a personas con discapacidad en su perjuicio.

El artículo 4.4 de la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad dispone:

"Artículo 4

"Obligaciones generales

"...

"4. Nada de lo dispuesto en la presente convención afectará a las disposiciones que puedan facilitar, en mayor medida, el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad y que puedan figurar en la legislación de un Estado Parte o en el derecho internacional en vigor en dicho Estado. No se restringirán ni derogarán ninguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales reconocidos o existentes en los Estados Partes en la presente convención de conformidad con la ley, las convenciones y los convenios, los reglamentos o la costumbre con el pretexto de que en la presente convención no se reconocen esos derechos o libertades o se reconocen en menor medida. ..."

De acuerdo con lo anterior, lo dispuesto en la convención no afectará las disposiciones que puedan facilitar en mayor medida el ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad, por ello, ya que en este momento no existe protección legal especializada en el Estado de Nuevo León para dichas personas y tampoco existe una obligación para que el Poder Legislativo Local subsane la falta de consulta en un plazo determinado, considero que en el presente asunto debieron proveerse lineamientos básicos para que el Congreso Estatal la llevara a cabo y la declaración de invalidez no cause un mayor perjuicio a los destinatarios.

En consecuencia, como en este caso se invalidó todo un ordenamiento completo, al Congreso del Estado debió vincularsele, a efecto de que cumpliera con lo siguiente:

- Realizar una convocatoria en forma inmediata a través de su difusión en el Periódico Oficial de la entidad, dirigida a todas las organizaciones que represen-



tan a las personas con discapacidad, a que se refiere *Ley para la Atención y Protección de las Personas con la Condición del Espectro Autista y/o Trastornos del Neurodesarrollo del Estado de Nuevo León* (incluidos los niños y las niñas por conducto de sus legítimos representantes), para que dentro del plazo de **treinta días naturales** participen oportunamente y emitan sus opiniones que correspondan.

- Hecho lo anterior, debió ordenarse que dentro de los **treinta días naturales** siguientes, la Comisión Legislativa responsable escuche, evalúe y discuta la viabilidad de las opiniones planteadas por las organizaciones que representan al grupo con discapacidad y, de estimarlas viables, deberán incorporarlas al dictamen correspondiente, fundando y motivando las razones para desestimar aquellas propuestas que consideren inatendibles.
- Posteriormente, dentro de los **treinta días naturales** siguientes, debió señalarse que la iniciativa correspondiente se presentaría en la apertura del siguiente periodo de sesiones a que se refiere el artículo 55 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nuevo León, y se dé curso al proceso legislativo, para que dentro del plazo de los ciento ochenta días naturales antes referido, se remita el proyecto de decreto aprobado al Poder Ejecutivo para su promulgación.

Con todo lo anterior, se satisface la obligación convencional de evitar que la consulta afecte en mayor medida las disposiciones que ya facilitaban el ejercicio de las personas con alguna discapacidad, y que propongo de manera ejemplificativa para que cuando surta efectos la invalidez obtengan inmediatamente la protección que requieran, tanto más que los artículos 41, fracción IV y 73 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, confieren al Tribunal Pleno la facultad para fijar los alcances y efectos de la sentencia, así como de "**... todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda.**"

En los mismos términos emití mi voto particular dentro de la acción de inconstitucionalidad 101/2016.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en relación con la acción de inconstitucionalidad 1/2017, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de uno de octubre de dos mil diecinueve.



Si bien comparto el proyecto, el presente voto concurrente tiene como finalidad abundar en las características que debe reunir la consulta a personas con discapacidad.¹ Considero que el alcance de la consulta debe interpretarse en el marco de la convención y de los principios que la inspiraron. Uno de los principios rectores de la convención que incide directamente con la obligación de consultar a las personas con discapacidad es el de incluirlas en igualdad de condiciones que las demás personas en los procesos de consulta, pues quienes tienen esa condición forman parte de la diversidad humana. La política regulatoria, judicial y gubernamental se ha regido en esta materia (personas con discapacidad) bajo el criterio absoluto de la heterorregulación, lo cual es causa, en éste como en otros terrenos, del divorcio entre la forma (legal, judicial, etcétera) y las necesidades reales de la sociedad o, como en este caso, de los grupos vulnerables. Por ello, la consulta actualiza el lema de las personas con discapacidad, que dice: "nada acerca de nosotros, sin nosotros".

Ciertamente, las personas con discapacidad son un colectivo difuso que no tiene autoridades propias, además de que las asociaciones que las representan no abarcan a todas las discapacidades, ni a todas las personas con discapacidad. Sin embargo, su carácter difuso y la dimensión asociativa no impiden que se lleve a cabo la consulta prevista en el artículo 4.3 de la convención: únicamente se debe imprimir a la consulta de ciertos rasgos particulares derivados precisamente de las características mencionadas.

La consulta debe reunir, al menos, las siguientes características para que sea acorde con la convención y con los principios que la inspiran:

- a) Debe ser previa –en este sentido se ha manifestado la relatora especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en el informe de 12 de enero de 2016–, pues de ese modo se garantiza la plena y eficaz participación de las personas con discapacidad en las cuestiones que les atañen (legislación, políticas y programas). Para ello, es preciso que se establezcan mecanismos

¹ "Artículo 4.1. Los Estados Partes se comprometen a asegurar y promover el pleno ejercicio de todos los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas con discapacidad sin discriminación alguna por motivos de discapacidad. A tal fin, los Estados Partes se comprometen a:

"...

"3. [Elaborar y aplicar] legislación y políticas para hacer efectiva la presente convención, y en otros procesos de adopción de decisiones sobre cuestiones relacionadas con las personas con discapacidad ... celebrarán consultas estrechas y colaborarán activamente con las personas con discapacidad, incluidos los niños y las niñas con discapacidad, a través de las organizaciones que las representan."



formales ad hoc y cauces institucionales en todos los niveles (ya sea mesas redondas, diálogos participativos, audiencias y consultas públicas en línea, etcétera).

- b) Otro rasgo esencial que debe revestir la consulta es su accesibilidad; de modo tal que permita la participación de las personas con discapacidad cualquiera que sea su discapacidad. Los mecanismos de consulta deben ser flexibles, con marcos de tiempo adecuados y asistencia técnica necesaria para garantizar la participación efectiva. Para ello, se requiere que existan formatos de lectura fácil, información en lengua de señas, además de la accesibilidad de los edificios en los que lleve a cabo la consulta, etcétera. En este aspecto debe tomar en cuenta los apoyos y ajustes necesarios para garantizar la intervención de todas las personas con discapacidad en la consulta.
- c) La consulta debe ser pública y transparente con plazos razonables y objetivos específicos; debe informarse ampliamente sobre el procedimiento a seguir, la materia a regular, la naturaleza, necesidad, contenido y pertinencia, y debe dirigirse a todas las personas con discapacidad y no sólo a un tipo de discapacidad cualquiera que sea la materia. En otras palabras, debe facilitarse que las personas con discapacidad cuenten con los elementos necesarios para expresar su opinión.

En consecuencia, una consulta estrecha debería estar organizada sobre la base mínima de los principios de publicidad, transparencia e igualdad; esto en el sentido de que todas las organizaciones que representan a las personas con condiciones del espectro autista deberían tener la oportunidad de estar suficientemente enteradas de reuniones cuyos fines sean los de preparación de trabajos sobre diseño de legislación, su aplicación y creación de políticas públicas en la materia. Además, tal convocatoria debería ser expedida por las autoridades legislativas correspondientes asegurándose de que las organizaciones puedan estar por enteradas en circunstancias de igualdad.

Aunado a lo anterior, es de considerar, como lo señala la relatora especial sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad en su informe de 12 de enero de 2016, el enorme beneficio que tiene la consulta para las personas con discapacidad en orden al mejor desarrollo de sus habilidades de promoción y negociación que les permiten expresar sus puntos de vista, y así conseguir un trato más incluyente y participativo.

Nota: El presente voto también aparece publicado en el Diario Oficial de la Federación de 18 de febrero de 2020.

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.



I. MATRIMONIO. EVOLUCIÓN DEL MARCO JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL QUE REGULA EL DERECHO A CONTRAER MATRIMONIO Y LA EDAD MÍNIMA PARA EJERCERLO.

II. MATRIMONIO INFANTIL. INFORMES, OBSERVACIONES, RECOMENDACIONES Y RESOLUCIONES FORMULADAS POR ORGANISMOS INTERNACIONALES EN RELACIÓN CON LA NECESIDAD DE ERRADICAR LOS MATRIMONIOS DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

III. MATRIMONIO. LA PRERROGATIVA A CONTRAERLO ES UN DERECHO HUMANO RECONOCIDO EN DIVERSOS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, RESTRINGIDO EN RAZÓN DE LA EDAD, SIENDO LA MÍNIMA PARA ELLO EN EL ESTADO MEXICANO, LA DE DIECIOCHO AÑOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 45 DE LA LEY GENERAL DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES.

IV. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES.

V. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. NATURALEZA Y ALCANCES EN EL ORDEN JURÍDICO NACIONAL E INTERNACIONAL.

VI. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UNA EXPRESIÓN DEL PRINCIPIO DE AUTONOMÍA PERSONAL Y GUARDA UNA RELACIÓN IMPORTANTE CON EL DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD.

VII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. CONSTITUYE UN CRITERIO ORIENTADOR DE TODA PRODUCCIÓN NORMATIVA, QUE NO SÓLO INCLUYE LA INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEL DERECHO, SINO TAMBIÉN POLÍTICAS PÚBLICAS, PROGRAMAS Y ACCIONES ESPECÍFICAS DE LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

VIII. INTERÉS SUPERIOR DEL MENOR. LA FEDERACIÓN, LAS ENTIDADES FEDERATIVAS Y LOS MUNICIPIOS TIENEN FACULTADES PARA LEGISLAR Y ACTUAR EN MATERIA DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS DE NIÑAS,



NIÑOS Y ADOLESCENTES, SIEMPRE VELANDO POR SU INTERÉS SUPERIOR, CUMPLIENDO CON LOS TRATADOS INTERNACIONALES APLICABLES.

IX. DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO.

X. MATRIMONIO INFANTIL. LA ELIMINACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE OTORGAR DISPENSAS –EN CASOS GRAVES Y JUSTIFICADOS– A MENORES DE EDAD PARA CONTRAER MATRIMONIO EN EL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, NO VULNERA EL ARTÍCULO 2 DE LA CONVENCIÓN SOBRE EL CONSENTIMIENTO PARA EL MATRIMONIO, LA EDAD MÍNIMA PARA CONTRAER MATRIMONIO Y EL REGISTRO DE MATRIMONIOS (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XI. CONTROL CONSTITUCIONAL DE NORMAS GENERALES. METODOLOGÍA DEL TEST DE RAZONABILIDAD PARA VERIFICAR SI ÉSTAS AL REGULAR UN DETERMINADO DERECHO HUMANO TIENEN UN FIN CONSTITUCIONAL Y EXISTE UNA RELACIÓN RELEVANTE ENTRE EL MEDIO LEGISLATIVO ADOPTADO Y ESE FIN.

XII. MATRIMONIO INFANTIL. LA ELIMINACIÓN DE LA POSIBILIDAD DE OTORGAR DISPENSAS –EN CASOS GRAVES Y JUSTIFICADOS– A MENORES DE EDAD PARA CONTRAER MATRIMONIO POR PARTE DEL LEGISLADOR DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, SUPERA EL TEST DE RAZONABILIDAD EN TANTO QUE CONSTITUYE UNA MEDIDA JUSTIFICADA CONSTITUCIONAL Y CONVENCIONALMENTE QUE ESTÁ VINCULADA CON LA FINALIDAD PERSEGUIDA DE PROTEGER A NIÑAS, NIÑOS Y ADOLESCENTES (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA



LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIII. MATRIMONIO INFANTIL. LA ELIMINACIÓN DE LA FIGURA DE LA DISPENSA PARA CONTRAER MATRIMONIO NO RESTRINGE EL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD DE LAS Y LOS MENORES, SINO POR EL CONTRARIO CONTRIBUYE A GARANTIZAR CON MAYOR SEGURIDAD ESE DERECHO (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XIV. MATRIMONIO INFANTIL. LA ELIMINACIÓN DE LA FIGURA DE LA DISPENSA PARA CONTRAER MATRIMONIO, AL TENER COMO FINALIDAD ESENCIAL INCREMENTAR EL GRADO DE TUTELA DE LOS DERECHOS HUMANOS Y PROTECCIÓN EN GENERAL DE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES, Y SER UNA AFECTACIÓN TEMPORAL Y NO DEFINITIVA, NO INFRINGE EL PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263;



465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XV. DERECHOS DE LOS HIJOS NACIDOS FUERA DEL MATRIMONIO. TODOS LOS NIÑOS Y NIÑAS, CON INDEPENDENCIA DE LAS CIRCUNSTANCIAS O ESTADO CIVIL DE LOS PADRES, CUENTAN CON LOS MISMOS DERECHOS, Y QUIENES TENGAN A CARGO LA PATRIA POTESTAD, TUTELA O CUSTODIA, ESTÁN OBLIGADOS A PROPORCIONARLES, DENTRO DE SUS POSIBILIDADES, LAS CONDICIONES DE VIDA SUFICIENTES PARA SU SANO DESARROLLO (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

XVI. MATRIMONIO INFANTIL. SI BIEN EL DERECHO A CONTRAER MATRIMONIO TRAE APAREJADOS CIERTOS BENEFICIOS Y DERECHOS PARA LOS CÓNYUGES, TAMBIÉN TRAE REPERCUSIONES GRAVES EN EL DESARROLLO DE LOS MENORES, POR LO QUE LA AFECTACIÓN A ESOS DERECHOS RESULTA INSUFICIENTE PARA JUSTIFICAR EL MATRIMONIO DE NIÑOS Y NIÑAS (DECRETOS NÚMEROS 309 Y 310, EXPEDIDOS POR LA LXII LEGISLATURA DEL CONGRESO DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES, EN ESPECÍFICO EN LA PARTE EN QUE SE REFORMARON LOS ARTÍCULOS 28, FRACCIÓN I; 90, FRACCIÓN V; 92; 137; 145; 153, FRACCIÓN I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663; Y 755, FRACCIÓN I, Y SE DEROGARON LOS DIVERSOS NUMERALES 85; 86; 87; 88; 90, FRACCIÓN II; 95, FRACCIONES II Y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, FRACCIÓN II, 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, FRACCIÓN II; 473; 521; 647, FRACCIÓN II; 660; 665 Y 667, TODOS DEL CÓDIGO CIVIL DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 22/2016. COMISIÓN DE DERECHOS HUMANOS DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES.



26 DE MARZO DE 2019. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: MANUEL POBLETE RÍOS.

Ciudad de México. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación de la demanda; precisión de actos y autoridades impugnados; narración de antecedentes; conceptos de invalidez y preceptos constitucionales y convencionales violados. Por escrito recibido el veintidós de marzo de dos mil dieciséis en las Oficinas de Correos de México de Aguascalientes, Aguascalientes, y recibido el día veintinueve siguiente en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Jesús Eduardo Martín Jáuregui, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, promovió acción de inconstitucionalidad en contra de:

"La reforma al artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes y, en consecuencia, la derogación de los artículos 85, 86, 87, 88, 90, fracción II, 95, fracciones II y IV, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, fracción II, 169, 184, 465, fracción II, 473, 521, 647, fracción II, 660, 665 y 667, y las reformas de los artículos 28, fracción I, 90, fracción V, 92, 153, fracción I, 168, 179, 231, 287, 435, 457, 460, 464, 495, 663 y 775 (sic), fracción I, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, expedidas mediante Decreto Número 309 expedido por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, y también como consecuencia la derogación de los artículos 138, 260, 261, 262, 263 y la reforma del artículo 137 del Código Civil del Estado de Aguascalientes expedidas mediante Decreto Número 310 expedido por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, ambos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintidós de febrero del año dos mil dieciséis en la primera sección."

La emisión y promulgación de los decretos antes mencionados se atribuyeron a los siguientes órganos:

- Órgano legislativo: Congreso del Estado de Aguascalientes.



- Órgano ejecutivo: Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes.

El promovente señaló como antecedentes de las normas impugnadas, lo siguiente:

"El artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes, antes del año dos mil quince, establecía como edad mínima para contraer matrimonio la de dieciséis años y por causas excepcionales, graves y justificadas podía obtenerse dispensa judicial para que menores desde los catorce años pudieran casarse; luego, en el mes de junio de dos mil quince, el numeral citado se reformó para establecer como edad mínima para contraer matrimonio la de dieciocho años de edad, conservando la opción de que pudiera obtenerse dispensa judicial por causas graves y justificadas para los mayores de catorce años; después en la reforma que se demanda inconstitucional se eliminó la posibilidad de obtener la dispensa judicial para cualquier edad menor a los dieciocho años.

"Los artículos 1o., 4o., 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 23 y 24 del 'Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos'; 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos 'Pacto de San José de Costa Rica'; 8.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño y 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, se consagran los derechos de seguridad jurídica, el derecho al matrimonio, a la protección a la familia y a la niñez, al libre desarrollo de la personalidad y la no discriminación."

La Comisión Estatal de Derechos Humanos, en su único concepto de invalidez, aduce, en síntesis, que:

- La reforma al artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes violenta el derecho a contraer matrimonio establecido en los artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ya que si bien es cierto que esas disposiciones establecen que las leyes internas fijarán la edad y condiciones para contraer matrimonio, cierto es también que el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios prevé que la



autoridad competente deberá poder dispensar el requisito de la edad por causas justificadas y en interés de los contrayentes.

- El derecho a contraer matrimonio trae aparejado el reconocimiento y ejercicio de otros derechos o beneficios en favor de ambos cónyuges, como: los beneficios fiscales; beneficios de solidaridad; beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; beneficios de propiedad; beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros; tal y como se ha reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 46/2015 (10a.). Por tanto, cuando se prohíbe que una persona se case, no sólo se le priva de ejercer el derecho de contraer matrimonio, sino también del disfrute de los demás derechos que derivan de aquél, así como de la seguridad jurídica que implica estar en una relación de pareja formalizada a través del matrimonio.

- Incluso, la institución del matrimonio trae aparejados derechos para los hijos que nacen de quienes se encuentran en una relación de este tipo, como la presunción de paternidad que conlleva a la filiación y, con ella, los derechos a obtener alimentos, a la convivencia, a gozar de las medidas de protección por parte de su familia, a la identidad, a obtener un nombre propio y apellidos de los padres, a la nacionalidad, a gozar de la patria potestad y la guarda y custodia, a heredar, etcétera. Y, por contrapartida, se genera también la consecuente responsabilidad de los ascendientes de satisfacer esos derechos.

- En este contexto, la afectación que genera la prohibición para que los menores de dieciocho años contraigan matrimonio no debe verse de manera aislada, sino de manera integral con los efectos que provoca en los derechos de terceros, al tratarse de una institución que reconoce derechos a los hijos que nacen en matrimonio y a la familia constituida bajo esta figura jurídica, la cual ha sido adoptada tradicionalmente por nuestra sociedad y a la que la ley ha reconocido derechos específicos que benefician tanto a los contrayentes como a los hijos.

- Aunque el matrimonio no es la única manera de formar una familia, lo cierto es que, al impedirle a una persona que se case, se le priva del derecho a optar por este tipo de familia, con lo que se violenta el libre desarrollo de la personalidad.



- El Estado tiene prohibido interferir en la elección que en ejercicio de su autonomía realicen las personas, teniendo como único límite el orden público y los derechos de terceros.

- Los hijos que nacen fuera de matrimonio no tienen derecho a la presunción de la filiación, por lo que si bien gozan de los mismos derechos que los hijos que nacen dentro de matrimonio, deben acudir a los tribunales a demandar el reconocimiento de su identidad, a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación, con lo que se violenta el principio del interés superior de la niñez.

- El derecho a casarse no tiene restricción alguna en la Constitución, y según la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal derecho le corresponde a quienes estén en edad núbil, mientras que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de Matrimonios, los Estados Parte deben adoptar medidas para determinar la edad mínima para que las personas puedan casarse legalmente, pero también se dispone que la autoridad competente debe poder dispensar el requisito de la edad por causas justificadas y en interés de los contrayentes.

- Por tanto, la restricción que se hace en el artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes excede a las disposiciones constitucionales y convencionales, al no permitir que un Juez pueda otorgar la dispensa por razón de la edad en casos excepcionales.

- Si bien una de las tendencias a prohibir el matrimonio infantil atiende a una problemática generada por matrimonios forzados que se da principalmente en el África subsahariana y en Asia Meridional, según documentos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, lo cierto es que en Aguascalientes, según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), específicamente, en el cuadro 3.9 del anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes dos mil quince, la incidencia de madres menores de diecinueve años en el año 2013 fue de 18.68% de las entrevistadas, mientras que en el año 2014 fue de 19.64%, lo que refleja la necesidad de que se legisle en protección de los y las adolescentes que se convierten en padres y madres a temprana edad



y de los hijos e hijas que tengan, procurando siempre el interés superior de los menores de edad.

- La restricción contenida en la norma impugnada impide que menores de dieciocho años que hayan alcanzado la madurez suficiente para contraer matrimonio, puedan ser evaluados por la autoridad jurisdiccional para que, en caso de ser procedente, se les dispense la edad y se les permita casarse.

- La reforma impugnada afecta el artículo 1o. constitucional, pues el legislador no atendió a los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos, en tanto que la eliminación de la posibilidad de otorgar dispensa constituye una regresión en el orden jurídico mexicano convencional.

- La porción normativa controvertida tampoco se puede considerar una restricción necesaria, pues para cuidar que los menores de dieciocho años no sean víctimas de matrimonios en detrimento de sus derechos, existen medidas menos lesivas, como la que estaba establecida antes de la reforma, la cual garantizaba que tanto los adolescentes que se casaran como los hijos que les nacieran, en caso de que los hubiera, pudieran gozar de los derechos que las leyes del Estado les reconocen a los cónyuges y a los hijos de matrimonio.

- Además, la prohibición de que los menores de dieciocho años se casen, sin posibilidad de excepción, no constituye un medio apto para prohibir la unión de dos personas menores de esa edad; sólo constituye un obstáculo para que las personas con la voluntad de contraer matrimonio lo realicen, pues con esta medida no se impide que formen uniones libres que comportan derechos diferentes a la institución del matrimonio, pero sí se les coarta su derecho a la seguridad jurídica que les da el desarrollo de su libre personalidad, al no permitirles optar por el tipo de unión que quieran y los derechos protectores de la familia.

- La reforma resulta discriminatoria desde el punto de vista de la transversalidad de los derechos humanos, ya que no constituye solamente una restricción al derecho a casarse y constituir una familia a través de la unión del matrimonio, sino un obstáculo que impide su derecho para todas las personas menores de dieciocho años; lo que infringe el artículo 1o., párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



La parte promovente precisó como, preceptos constitucionales y convencionales violados, los artículos 1o., 4o., 14 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 23 y 24 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 17 y 19 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios.

SEGUNDO.—**Radicación y turno.** Mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 22/2016.¹

De acuerdo con el registro de turno de los asuntos, en términos del artículo 81 del Reglamento Interior de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se designó al Ministro José Fernando Franco González Salas como instructor en la acción de inconstitucionalidad.

TERCERO.—**Admisión.** El Ministro instructor, mediante acuerdo de treinta de marzo de dos mil dieciséis, admitió la acción, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas impugnadas y al Poder Ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes y dio vista a la procuradora general de la República para que formulara el pedimento que le corresponde.²

CUARTO.—**Informe del Poder Legislativo.** Por escrito recibido el veintiocho de abril de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el diputado Guillermo Ulises Ruiz Esparza de Alba, en su carácter de presidente de la Mesa Directiva de la Diputación Permanente y representante legal de la LXII Legislatura del H. Congreso del Estado de Aguascalientes, rindió el informe respectivo, en el que manifestó que las reformas y derogaciones impugnadas atendieron al interés superior del menor y resultan pertinentes, de acuerdo con lo siguiente:³

¹ Foja 77 del presente expediente.

² Fojas 78 y 79 ibídem.

³ Fojas 99 a 107 ibídem.



- En el dictamen relativo a las reformas impugnadas se menciona que el doce de octubre de dos mil once se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la expedición de leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea Parte.

En uso de la atribución referida, el Congreso General expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo artículo 45 atiende a la necesidad de evitar cualquier disposición legal que permita el matrimonio de niñas, niños y adolescentes, esto es, de cualquier ser humano menor de dieciocho años de edad, que en términos de lo dispuesto por el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño, es todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

- Partiendo de la concepción convencional sobre la edad de las niñas y niños, resalta el artículo 16.2 de la convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, que dispone que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niñas y niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso, de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.

- De igual forma, en el preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios se precisa que todos los Estados *"deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir ... costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección de cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios"*.



- Por lo que las leyes deben garantizar que la edad mínima para contraer matrimonio sea de dieciocho años, con el propósito de fijar un criterio objetivo de madurez y evitar parámetros subjetivos sobre la madurez de la persona contratante, que generalmente son motivados por percepciones erróneas que equiparan la madurez sexual con la preparación para el matrimonio, sin tomar en cuenta el desarrollo que se sigue produciendo, por lo que, incluso, el Comité de los Derechos del Niño ha considerado que el desarrollo físico no conlleva madurez, especialmente, cuando se está en pleno proceso de desarrollo mental y social.

- Por su parte, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, incluso, recomienda que las leyes no deben permitir excepciones en la edad mínima, que es de dieciocho años, para contraer matrimonio, ya que las investigaciones señalan que las niñas que se casan más jóvenes sufren las consecuencias nocivas del matrimonio infantil y precoz.

- Siguiendo la idea de quitar del orden normativo local cualquier disposición que implique la permisión del matrimonio de niñas o niños, fue que se atendió al oficio número DGPL-2P1A.-765.1, de dieciocho de febrero de dos mil dieciséis, suscrito por la senadora Rosa Adriana Díaz Lizama, vicepresidenta de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y dirigido al diputado J. Luis Fernando Muñoz López, presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Aguascalientes, por medio del cual se hizo del conocimiento que en sesión celebrada en esa fecha se aprobó el dictamen de la Comisión de los Derechos de la Niñez y de la Adolescencia, en cuyo punto de acuerdo único, el Senado de la República exhortó a los Congresos Estatales a reformar sus códigos civiles y demás disposiciones aplicables con la finalidad de elevar la edad mínima para contraer matrimonio a dieciocho años, sin ninguna excepción, y así romper el ciclo de discriminación y violencia contra las niñas, niños y adolescentes, así como promover y proteger el goce pleno y efectivo de sus derechos humanos.

QUINTO.—**Informe del Poder Ejecutivo.** Por oficio depositado el dieciocho de abril de dos mil dieciséis en la Administración Postal "Hospitalidad" en Aguascalientes, Aguascalientes, y recibido el día veintiocho siguiente en este



Alto Tribunal, Alejandro Bernal Rubalcava, en su carácter de subsecretario de Gobierno, en suplencia por ausencia del secretario general de Gobierno, representante legal del Gobierno del Estado y del titular del Poder Ejecutivo del Estado de Aguascalientes, rindió informe en nombre del Poder Ejecutivo del Estado, en el que adujo, esencialmente, que:⁴

- Los Decretos Números 309 y 310, por medio de los cuales se reforman y derogan varios artículos del Código Civil del Estado de Aguascalientes, relacionados con la edad mínima para contraer matrimonio en el Estado de Aguascalientes, son material y formalmente de carácter legislativo, pues son producto de una deliberación que se hizo en el Congreso del Estado, en la que el Ejecutivo solamente cumplió con la función de promulgación de las leyes.

- En este contexto, es cierto que los citados decretos fueron promulgados por el Ejecutivo del Estado y publicados en el Periódico Oficial del Estado número 8, primera sección, el día 22 de febrero de 2016, lo cual se hizo en acatamiento a lo dispuesto por el artículo 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

- Con independencia de que sean ciertos los actos reclamados al Gobernador Constitucional del Estado, debe tomarse en consideración que la Constitución Política del Estado de Aguascalientes solamente faculta al gobernador para que, una vez aprobada una ley por parte del Poder Legislativo del Estado, sea el Poder Ejecutivo quien la mande publicar. Es decir, la promulgación de una ley es una actividad del Ejecutivo que se encuentra subordinada al Poder Legislativo, quien expide la ley; publicación que, por tanto, se hace en acatamiento al sistema jurídico federal y al propio del Estado, ya que la facultad de promulgar las leyes expedidas por el Congreso es en realidad una obligación a cargo del Ejecutivo Local, atento a lo dispuesto por los artículos 32, 35 y 46, fracción I, de la Constitución Política del Estado de Aguascalientes.

- Por tanto, la sola publicación ordenada por el Ejecutivo no viola los artículos constitucionales que menciona la promovente en su escrito de demanda.

⁴ Fojas 200 a 204 *ibidem*.



SEXTO.—**Pedimento.** Mediante oficio PGR/130/2016, presentado el diecisiete de mayo de dos mil dieciséis en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la procuradora general de la República formuló pedimento, en el que expuso la siguiente opinión:⁵

Consideraciones preliminares

El matrimonio infantil es una forma de discriminación y violencia motivada por estereotipos de género, en el que las víctimas –en su gran mayoría niñas– son vulneradas en el goce y ejercicio de sus derechos como infantes, impidiendo su pleno desarrollo individual.

De conformidad con el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, se entiende como matrimonio infantil, aquella unión conyugal en la que, al menos, uno de los contrayentes es una niña o un niño.

Según diversos informes mundiales de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), cada año diez millones de niñas contraen matrimonio antes de los 18 años de edad; por lo que anuncian que si no se modifican los patrones de edad mínima permitida para contraer matrimonio, cien millones de niñas en el mundo habrán contraído nupcias durante los próximos diez años, lo que significaría veinticinco mil niñas casadas cada día y diecinueve cada minuto.

Desde enero de dos mil quince, en México entró en vigor la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual establece, en su artículo 45, que "*Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años*". No obstante, los Códigos Civiles de veinticinco Estados de la República Mexicana –incluyendo la Ciudad de México– no han armonizado su normatividad conforme a la citada ley, y sigue vigente la disposición que permite que niñas y niños contraigan matrimonio antes de los dieciocho años.

⁵ Fojas 221 a 245 *ibídem*.



De acuerdo con un estudio realizado por el despacho de Consultores en Administración de Políticas Públicas, en México se tienen registrados cinco mil doscientos treinta y cuatro casos de matrimonio infantil y los cinco Estados con mayor incidencia son: Guerrero (795), Chiapas (747), Estado de México (541), Coahuila (463) y Michoacán (454).

Existen diversos factores que inciden de manera directa en las uniones matrimoniales infantiles:

a) Pobreza extrema. El matrimonio infantil sigue siendo una práctica frecuente en zonas rurales y comunidades en condiciones de pobreza extrema, donde en muchas ocasiones los padres buscan asegurar la subsistencia de sus hijas, así como de su familia, a través del matrimonio forzado que obtenga como contraprestación una suma monetaria. Esta práctica incrementa el riesgo de la trata de niñas.

b) Falta de acceso a la educación. La mayoría de casos de matrimonio infantil se encuentran íntimamente asociados a la falta de oportunidades educativas para niñas y niños.

c) Práctica cultural aceptada. En muchos contextos, las familias que casan a sus hijos o hijas a una edad temprana, lo hacen porque es una práctica cultural aceptada.

d) Ideas estereotipadas de la sexualidad. La decisión de los padres de casar a sus hijas a una edad temprana, muchas veces está motivada por ideas estereotipadas de la sexualidad y de la función de la mujer en la sociedad. Por ejemplo, algunos padres consideran que es una medida para: proteger a las niñas frente al riesgo de violencia sexual; prevenir las relaciones prematrimoniales y el posible deshonor de la familia; restablecer el honor de la familia en casos de violencia sexual; o esconder la orientación sexual real o percibida.

Ahora bien, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y el Comité de los Derechos del Niño han señalado que el matrimonio forzado e infantil perpetúa la discriminación mediante costumbres adversas y actitudes tradicionales, y sitúan a las mujeres y niñas en un nivel de subordi-



nación con respecto al del hombre, atribuyéndoles funciones estereotipadas en la sociedad.

De esta manera, se pueden identificar diversos **efectos negativos** en las niñas derivados del matrimonio infantil, como los siguientes:

a) Violencia doméstica. En las relaciones de este tipo, generalmente la diferencia de edad y poder entre la niña y el esposo son muy evidentes, por lo que son más vulnerables a sufrir violencia física, psicológica, económica y sexual. De igual forma, es común que se demerite su capacidad de actuación y autonomía.

b) Esclavitud y prácticas análogas de esclavitud. Las niñas que han contraído matrimonio son más propensas a la esclavitud sexual, la servidumbre infantil, la trata de personas y el trabajo forzoso; un porcentaje elevado de casos de matrimonio infantil equivalen a las peores formas de trabajo infantil.

c) Repercusiones sociales y de salud. El matrimonio infantil se asocia con distintas repercusiones sociales y de salud deficiente, como los relacionados con embarazos precoces, elevadas tasas de morbilidad y mortalidad materno infantil, que pueden afectar negativamente la salud sexual y reproductiva de las niñas; se ha evidenciado que son más propensas a contraer infecciones de transmisión sexual y VIH.

d) Falta de oportunidades educativas, laborales y económicas. El matrimonio infantil constituye un obstáculo para asegurar las oportunidades de educación y de acceso a un trabajo remunerado, en virtud de que se desalienta a las niñas a que asistan a la escuela cuando contraen matrimonio y se embarazan.

e) Pobreza. En muchos países, el matrimonio infantil está ligado a la pobreza. Las niñas casadas suelen tener más hijos y menos probabilidades de obtener ingresos propios para subsistir, lo que perpetúa la feminización de la pobreza.

Es por todo lo anterior que se estima que la medida legislativa tomada por el Congreso del Estado de Aguascalientes, en el sentido de establecer, como



edad mínima los 18 años para contraer matrimonio, se encuentra alineada con los esfuerzos del Estado Mexicano para prevenir y erradicar el matrimonio infantil, a efecto de empoderar a las mujeres y niñas, a través de este tipo de medidas legislativas, lo que garantiza a las niñas y niños el goce pleno de sus derechos humanos.

Consideraciones en torno al concepto de invalidez planteado

a. Consideraciones en contra del concepto de invalidez

Los argumentos expresados por la Comisión Estatal de Derechos Humanos de Aguascalientes, en su único concepto de invalidez, son infundados, ya que de la interpretación conjunta y sistemática realizada a los artículos 4o., párrafo noveno, de la Constitución Federal y 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se advierte que los Congresos de los Estados, al expedir leyes locales, están compelidos a establecer como edad mínima para contraer matrimonio los dieciocho años de edad.

Para entender el alcance de tal obligación resulta particularmente importante centrarnos en la naturaleza jurídico-constitucional que poseen las leyes generales, respecto de las cuales, el Más Alto Tribunal del País, a partir de sus criterios, ha realizado un matiz que permite una diferencia dentro del catálogo de leyes generales, a saber: i) aquellas que se desarrollan en una lógica de "*federalismo cooperativo*" y ii) aquellas que se desarrollan en una lógica de "*concurrencia operativa y limitada*".

Respecto de las leyes generales en la lógica del federalismo cooperativo, la Suprema Corte ha señalado que guardan una relación de jerarquía con las leyes federales y locales, en la medida en que se desarrollan y desenvuelven en el orden jurídico constitucional o total, toda vez que en ellas terminarán de distribuirse las competencias que el Poder Constituyente constituido no haya deseado distribuir, al establecer dentro de nuestro sistema constitucional las denominadas facultades concurrentes.

Así, las leyes generales cumplen con la misión y esencia que la Corte reconoció alguna vez en su jurisprudencia histórica, al afirmar que no es exacto



que el artículo 133 de la Constitución debe interpretarse en el sentido de que las leyes que emanen de la misma sólo prevalecen sobre las disposiciones que en contrario pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados, sino que esa prevalencia o jerarquía superior de las leyes que emanen de la Constitución se extiende a toda clase de leyes, bien sean federales o locales, toda vez que hay un orden jerárquico en las leyes que tienen por cima a la Constitución, por ser la Ley Suprema del país, y ésta, en el artículo 133, nos aclara que esa misma categoría tienen las leyes que de la propia Constitución emanen, es decir, las leyes reglamentarias de preceptos constitucionales, puesto que no vienen a ser sino la ampliación de las bases estatuidas en nuestra Carta Fundamental.

En este sentido, las leyes que emanan de la Constitución, conforme al artículo 133 constitucional, son claramente las leyes generales y las leyes reglamentarias, debido a que participan en la esencia constitucional en la medida en que, por mandato expreso del Constituyente Originario o Permanente, terminan por distribuir competencias concurrentes –leyes generales– o terminan por detallar algún precepto de la propia Ley Fundamental –leyes reglamentarias–.

Cabe señalar que dicha jerarquía (entre las leyes generales o reglamentarias y las leyes federales o locales) ha sido entendida por el Alto Tribunal en una lógica de federalismo cooperativo, es decir, 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 propia 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, en ciertas materias, como son: la educativa, la de salubridad, la de asentamientos humanos, la de seguridad pública, la ambiental, la de protección civil, la deportiva y otras.

Esto es, en el sistema jurídico mexicano las facultades concurrentes implican que las entidades federativas, 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.



De esta forma, el federalismo cooperativo se concreta cuando dentro del desarrollo de una materia que ha sido determinada como facultad concurrente, no sólo el Congreso de la Unión emite la ley general respectiva, sino que los órganos legislativos de las entidades federativas emiten leyes locales que desarrollan dicha materia. Así, Federación, Estados, Municipios y la Ciudad de México colaboran para desarrollar la misma materia, pero sujetándose, en todo caso, a los parámetros establecidos en la ley general. Sin embargo, nótese cómo en el ejercicio de facultades concurrentes nadie tiene, per se, impedida la potestad normativa, en la medida en que se ajuste a la ley general.

De hecho, el Alto Tribunal ha determinado, so pretexto de clarificar la relación que guarda una ley general con una ley local sobre la materia que ha sido determinada como concurrente, que a la primera le corresponde establecer las bases mínimas y la distribución de competencias para legislar en esa materia, en cuyo marco los órganos legislativos de las entidades federativas tienen facultades para, por ejemplo, aumentar las prohibiciones e imponer sanciones, no estando obligados a regular en términos idénticos a los previstos en la ley general, pues en la lógica del federalismo cooperativo, propio de este tipo de facultades concurrentes, no puede justificarse la existencia de una obligación que implique reproducir a nivel local los preceptos de la ley general respectiva, y sí, en todo caso, la existencia del deber de las leyes locales de incorporar el mínimo de protección que la ley general garantiza.

En este sentido, y atendiendo al principio de mayor protección de los derechos, según el cual, las leyes generales a que estamos haciendo referencia reconocen un *minimum* de derechos que no pueden ser violados por los Estados, esta suerte de garantía mínima no pretende agotar el ámbito de los derechos humanos que merecen protección, por lo que a partir de ese mínimo definido por una ley general –como lo es la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes– siempre será posible que las leyes locales amplíen el alcance de aquél, es decir, que constituyan una norma más protectora.

Teniendo en cuenta lo anterior, la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes es una norma que refleja la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Po-



lítica de los Estados Unidos Mexicanos, constituyen la Ley Suprema de la Unión. En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión, a las que se refiere el artículo 133, no son leyes federales –que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal–, sino que se trata de leyes generales, que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

Por tanto, se insiste, las entidades federativas están compelidas, a partir de los mínimos (bases generales) establecidos en las leyes generales, a establecer en sus legislaciones locales, como umbral mínimo para contraer matrimonio, los dieciocho años de edad.

Resulta oportuno también hacer mención que el Comité de los Derechos del Niño de la Organización de las Naciones Unidas, en las "*Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México*" –durante su sesión sexagésima novena del dieciocho de mayo al cinco de junio de dos mil quince–, en el numeral III, "*Principales motivos de preocupación y recomendaciones*", inciso D), "*Violencia contra niñas y niños*", párrafos 37 y 38 "*Prácticas nocivas*", refirió lo siguiente:

"37. Aunque se destaca que de acuerdo con el artículo 45 de la LGDNNA las leyes federales y estatales deben establecer como edad mínima para contraer matrimonio tanto para niñas como para niños a los 18 años, y que el Código Civil Federal ya ha sido modificado guardando estos lineamientos, al comité le preocupa la efectiva implementación de este mandato a nivel de los Estados. También existe la preocupación por la alta prevalencia de matrimonios de niñas y niños y por los casos reportados sobre matrimonio forzoso, especialmente de niñas que pertenecen a comunidades indígenas.

"38. A la luz de la observación general No. 18. (2014) adoptada de manera conjunta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, el Comité recomienda al Estado Parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la LGDNNA, asegurando que la edad mínima para contraer matrimonio por parte de niñas y niños sea establecida en 18 años en las leyes de todos los Estados. El Estado Parte debe también implementar programas



integrales de sensibilización sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil en niñas, teniendo como población objetivo a los familiares, maestros y líderes indígenas."

De donde se advierte que el hecho de que el Congreso del Estado haya reformado su legislación civil, a efecto de establecer como edad mínima para contraer matrimonio los dieciocho años de edad y la consiguiente derogación de los diversos artículos relacionados con las consecuencias jurídicas derivadas del establecimiento de dicho umbral –en donde se posibilita la unión civil de personas menores de dieciocho años de edad– es consecuencia del cumplimiento de dos mandatos: uno de corte interno –cumplimentación del mandato establecido en el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en relación con lo dispuesto por los diversos 4o., párrafo noveno y 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos– y el otro de origen convencional, pues se trata del cumplimiento a las observaciones que el Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas le hizo al Estado Mexicano con motivo de los informes sobre las medidas adoptadas para dar cumplimiento a las obligaciones establecidas en la Convención sobre los Derechos del Niño que ratificó el veintiuno de septiembre de mil novecientos noventa.

Es por ello que se considera que, en términos generales, la reforma que por esta vía se analiza, se ajusta a lo dispuesto por la Constitución Federal y la ley general invocada.

b. Consideraciones a favor del concepto de invalidez

No obstante lo anterior, no pasa desapercibido que, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 16, numeral 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el hombre y la mujer tienen derecho a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello, es decir, el derecho internacional de los derechos humanos no prescribe una edad mínima concreta y determinada para prohibir el matrimonio. Es más, tal y como lo menciona la accionante, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos tampoco establece una limitación basada en la edad para ejercer el derecho a contraer matrimonio.



En este sentido, no existe cláusula constitucional que niegue definitiva y absolutamente la posibilidad de que, por ejemplo, una persona mayor de 14 y menor de 18 años de edad, pueda contraer matrimonio, siempre y cuando existan causas graves y justificadas, las cuales bien podrían ser calificadas por la autoridad judicial.

Por tanto, si bien es cierto que no debe dejar de observarse la obligación que el Estado debe cumplir en favor de los niños y niñas, en el sentido de abolir la práctica de matrimonios forzados –lo que se logra mediante el establecimiento de medidas protectoras por parte de los operadores jurídicos, como lo es una regla general que prohíba el matrimonio de menores de 18 años–, no menos cierto es que deben atenderse aquellos casos que por sus excepcionales particularidades debieran ser analizados por el Juez de lo Civil, a efecto de que verifique la existencia de causas graves y justificadas, para poder otorgar una dispensa, en el entendido de que nunca será esto procedente respecto de personas menores de catorce años de edad o en casos en los que haya indicios de matrimonio forzado.

Nótese que ante la posibilidad de que pudiera darse el caso de un matrimonio entre personas, ambas mayores de catorce y menores de dieciocho años, o aquellos en los que uno de los contrayentes se encuentra en ese rango de edad, es decir, entre catorce y diecisiete años y la otra ya haya cumplido los dieciocho años, se estima que en respeto al derecho de acceso a la justicia, en relación con el interés superior de los menores, si bien debe existir una regla que prohíba el matrimonio de menores de dieciocho años de edad, el sistema jurídico debe establecer un mecanismo de control judicial que examine casos en los que las circunstancias particulares de los mismos justifiquen una excepción. En definitiva, se considera que la prohibición absoluta deja fuera casos en los que, incluso, acceder al matrimonio sería la forma de generar seguridad jurídica entre los contrayentes y entre éstos y sus futuros hijos.

No debe pasar desapercibido que las excepcionales particularidades de los casos comprometen a los operadores jurídicos, en su específica misión de velar por la vigencia real y efectiva de los principios constitucionales, a ponderar cuidadosamente aquellas circunstancias, a fin de evitar que la aplicación mecánica e indiscriminada de la norma conduzca a vulnerar derechos huma-



nos de la persona –en este caso, de menores de edad que libre y voluntariamente deseen contraer matrimonio– y a prescindir de la preocupación por arribar a una decisión objetivamente justa. La función del jurista no se agota con la remisión a la letra de la ley, toda vez que en cuanto servidores del derecho y para la realización de la justicia, no pueden prescindir de la *ratio legis*; ello es así por considerar que la admisión de soluciones notoriamente injustas no resulta compatible con el fin último del derecho.

En este sentido, el mínimo de edad establecido en la legislación local se erige en una de esas presunciones rígidas de la ley, exigida por la naturaleza del derecho y la técnica jurídica. Sin embargo, cabe observar, en primer lugar, que la regla citada –artículo 45 de la Ley General sobre los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes– no prohíbe suplir la ausencia del citado requisito de edad por la autorización judicial. Situación que no puede dejar de tomarse en consideración ante casos, todos ellos reales, en los que existe la edad para contraer matrimonio a la que se refieren la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pero que por no alcanzar la edad de dieciocho años, se niegue la posibilidad a alguna persona menor de edad (mayor de catorce y menor de dieciocho años), a contraer matrimonio cuando muy probablemente no sólo sea su deseo, sino que sea la vía jurídica para alcanzar la protección y tutela de los derechos que se derivan de tal relación, tanto para ella como para sus menores hijos.

En esta lógica, y atendiendo al principio de mayor protección de los derechos, según el cual, las leyes generales sólo reconocen un *minimum* de derechos que no pueden ser violados por los Estados, es que se considera que la derogación de la porción normativa del artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes, que possibilitaba que el Juez de lo Civil pudiera, por causas graves y justificadas, dispensar el requisito de la edad en caso de matrimonios de personas mayores de catorce y menores de dieciocho años, actualiza lo que la doctrina y jurisprudencia comparada han denominado como "*derogación inconstitucional*", debido a que se vulnera el derecho de acceso a la justicia, en relación con el interés superior del menor.

Sobre el particular, debe tenerse en cuenta que la potestad derogatoria del legislador no es una facultad menor del cuerpo legislativo, sino que es consus-



tancial a su existencia misma, en la medida en que es una expresión necesaria del principio democrático y de la soberanía popular, que son valores fundantes del Estado constitucional. Sin embargo, esa potestad no puede entenderse como ilimitada, ya que la potestad derogatoria del legislador, que es amplia y dinámica, no es absoluta, puesto que el sistema constitucional mexicano no establece el principio de soberanía parlamentaria, como sí lo han hecho otros países.

c. Efectos que deben darse a la sentencia estimatoria

En este contexto, atendiendo al amplio espectro de facultades que la ley reglamentaria otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, específicamente en el artículo 41, fracción IV, y con la finalidad de detener los efectos jurídicos que se encuentran acarreado, al haberse expulsado del sistema jurídico civil de Aguascalientes la posibilidad de que personas mayores de catorce y menores de dieciocho años de edad puedan contraer matrimonio, generada por el Congreso Local en los decretos impugnados, se estima procedente ordenar, conforme a la teoría de la reviviscencia de las normas diseñada por el Alto Tribunal, restablecer con efectos prospectivos la facultad del Juez de lo Civil para que, previamente analizado caso por caso y verificadas las causas graves y justificadas, pueda autorizar los matrimonios de personas en edad núbil.

SÉPTIMO.—Trámite y audiencia. Recibidos los informes de las autoridades y el pedimento de la procuradora general de la República, formulados los alegatos del demandante⁶ –sin que los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Aguascalientes hayan formulado alegatos– y encontrándose instruido el procedimiento, por auto de dos de junio de dos mil dieciséis se cerró la instrucción y se puso el expediente en estado de resolución.⁷

OCTAVO.—Amicus curiae. Se recibieron en esta Suprema Corte diversos escritos signados por: a) la representante de la entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), por el representante en México del Fondo de las Naciones Unidas para la

⁶ Fojas 250 a 252 *ibídem*.

⁷ Foja 251 *ibídem*.



Infancia (UNICEF), por el representante en México del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y por el representante en México del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU-DH); y b) la secretaria de Gobernación, el subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud, la titular del Sistema DIF Nacional, el subsecretario de Derechos Humanos, Migración y Población, la titular del Instituto Nacional de las Mujeres, el secretario general del Consejo Nacional de Población, la presidenta del Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación y el secretario Ejecutivo del Sistema Nacional de Protección Integral de Niñas, Niños y Adolescentes. Todos ellos, pese a no tener reconocida personería alguna para intervenir en el procedimiento, realizaron manifestaciones a modo de *amicus curiae* a favor de la declaratoria de validez.

Asimismo, se recibieron escritos por parte de la directora general del Grupo de Información en Reproducción Elegida, AC (GIRE),⁸ y por la directora ejecutiva de "Data Cívica, AC", quienes también formularon manifestaciones como *amicus curiae*, a fin de exponer diversas razones tendentes a justificar la subsistencia de las dispensas por razón de la edad para que menores de dieciocho años, en ciertos casos excepcionales, puedan contraer matrimonio.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹ y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.¹⁰

⁸ La directora general de GIRE exhibió un documento titulado: "Prohibir sin proteger. El matrimonio adolescente en México", elaborado por esa asociación civil.

⁹ **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:



SEGUNDO.—**Precisión de normas impugnadas.** A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por 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,¹¹ se precisa que en el presente caso se demandó la invalidez de los decretos 309 y 310, expedidos por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, en específico, en la parte en que se reformaron los artículos 28, fracción I; 90, fracción V; 92; 137; **145**; 153, fracción I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663 y 755,¹² fracción I, y se derogaron los diversos numerales 85; 86; 87; 88; 90, fracción II; 95, fracciones II y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, fracción II; 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, fracción II; 473; 521; 647, fracción II; 660; 665 y 667, todos del Código Civil del Estado de Aguascalientes.¹³

...

"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."

¹⁰ **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."

¹¹ El citado precepto es aplicable a las acciones de inconstitucionalidad, en términos del diverso numeral 59 de la propia ley. Tales dispositivos establecen:

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

"I. La fijación breve y precisa de las normas generales o actos objeto de la controversia y, en su caso, la apreciación de las pruebas conducentes a tenerlos o no por demostrados."

Artículo 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."

¹² Cabe señalar que si bien, al hacer la precisión de las normas impugnadas en el apartado denominado "*III. Norma general cuya invalidez se reclama y medio oficial en el que se publicó*" de la demanda de inicio, el promovente indicó como impugnado el numeral 775, fracción I, del Código Civil de Aguascalientes, lo cierto es que de la lectura que se realiza al Decreto Número 309 controvertido se advierte que el artículo 775 del citado ordenamiento no sufrió reformas, sino que el precepto reformado fue el 755, fracción I.

En razón de lo anterior, este Tribunal Pleno corrige la precisión en la cita del mencionado numeral, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 39 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dice: "Artículo 39. Al dictar sentencia, la Suprema Corte de Justicia de la Nación corregirá los errores que advierta en la cita de los preceptos invocados y examinará en su conjunto los razonamientos de las partes a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada."

¹³ En relación con la posibilidad de impugnar decretos por los que se derogan porciones normativas resulta aplicable la tesis emitida por este Tribunal Pleno, bajo el rubro y texto siguientes:



TERCERO.—**Oportunidad.** Conforme a lo dispuesto por el artículo 60, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,¹⁴ el plazo para la presentación de la demanda será de treinta días naturales y el cómputo respectivo deberá hacerse a partir del día siguiente al en que se hubiere publicado el acto impugnado. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Por su parte, el diverso artículo 8o. del propio ordenamiento¹⁵ establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda.

Ahora bien, los decretos 309 y 310 que contienen las reformas y derogación de los preceptos aquí impugnados se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el (lunes) veintidós de febrero del año dos mil dieci-

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE CONTRA DECRETOS QUE DEROGAN PORCIONES NORMATIVAS.—Conforme a lo dispuesto en el artículo 20, fracción III, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando de las constancias de autos apareciere claramente demostrado que no existe la norma impugnada, deberá sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad, supuesto que no se actualiza tratándose de decretos que derogan porciones normativas, pues constituyen actos formal y materialmente legislativos, y no disposiciones que no forman parte del orden jurídico vigente." [Décima Época. Registro digital: 2007554. Instancia: Pleno. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 11, Tomo I, octubre de 2014, materia constitucional, tesis P. XLII/2014 (10a.), página 205 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 3 de octubre de 2014 a las 9:30 horas»]

¹⁴ "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."

¹⁵ "Artículo 8o. Cuando las partes radiquen fuera del lugar de residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las promociones se tendrán por presentadas en tiempo si los escritos u oficios relativos se depositan dentro de los plazos legales, en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o se envían desde la oficina de telégrafos que corresponda. En estos casos se entenderá que las promociones se presentan en la fecha en que las mismas se depositan en la oficina de correos o se envían desde la oficina de telégrafos, según sea el caso, siempre que tales oficinas se encuentren ubicadas en el lugar de residencia de las partes."



séis;¹⁶ por tanto, el plazo para ejercer la acción corrió del (martes) veintitrés siguiente al miércoles veintitrés de marzo de la anualidad en cuestión, tal como se ilustra con el siguiente cuadro calendario:

Febrero de 2016						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
1	2	3	4	5	6	7
8	9	10	11	12	13	14
15	16	17	18	19	20	21
<u>22</u>	<u>23</u>	<u>24</u>	<u>25</u>	<u>26</u>	<u>27</u>	<u>28</u>
<u>29</u>						

Marzo de 2016						
Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado	Domingo
	<u>1</u>	<u>2</u>	<u>3</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>6</u>
<u>7</u>	<u>8</u>	<u>9</u>	<u>10</u>	<u>11</u>	<u>12</u>	<u>13</u>
<u>14</u>	<u>15</u>	<u>16</u>	<u>17</u>	<u>18</u>	<u>19</u>	<u>20</u>
<u>21</u>	<u>22</u>	<u>23</u>	24	25	26	27
28	29	30	31			

Luego, si la demanda de acción de inconstitucionalidad del caso se presentó por correo certificado –del lugar en que reside la promovente– el veintidós de marzo de dos mil dieciséis,¹⁷ debe concluirse que tal presentación fue oportuna.

Es aplicable al caso, en lo conducente, la tesis jurisprudencial P./J. 17/2002,¹⁸ que dice:

¹⁶ Fojas 45 a 74 ibídem.

¹⁷ Foja 76 ibídem.

¹⁸ Los datos de localización de la jurisprudencia en cita son:



"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. REQUISITOS, OBJETO Y FINALIDAD DE LAS PROMOCIONES PRESENTADAS POR CORREO MEDIANTE PIEZA CERTIFICADA CON ACUSE DE RECIBO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).—El artículo 8o. de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que cuando las partes radiquen fuera del lugar de la residencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, podrán presentar sus promociones en las oficinas de correos del lugar de su residencia, mediante pieza certificada con acuse de recibo y que para que éstas se tengan por presentadas en tiempo se requiere: a) que se depositen en las oficinas de correos, mediante pieza certificada con acuse de recibo, o vía telegráfica, desde la oficina de telégrafos; b) que el depósito se haga en las oficinas de correos o de telégrafos ubicadas en el lugar de residencia de las partes; y, c) que el depósito se realice dentro de los plazos legales. Ahora bien, del análisis de precepto mencionado, se concluye que tiene por objeto cumplir con el principio de seguridad jurídica de que debe estar revestido todo procedimiento judicial, de manera que quede constancia fehaciente, tanto de la fecha en que se hizo el depósito correspondiente como de aquella en que fue recibida por su destinatario; y por finalidad que las partes tengan las mismas oportunidades y facilidades para la defensa de sus intereses que aquellas cuyo domicilio se encuentra ubicado en el mismo lugar en que tiene su sede este tribunal, para que no tengan que desplazarse desde el lugar de su residencia hasta esta ciudad a presentar sus promociones, evitando así que los plazos dentro de los cuales deban ejercer un derecho o cumplir con una carga procesal puedan resultar disminuidos por razón de la distancia."

CUARTO.—**Legitimación activa.** Jesús Eduardo Martín Jáuregui, en su carácter de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes,¹⁹ tiene la representación de ese organismo en términos del ar-

Novena Época. Registro digital: 187268. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XV, abril de 2002, materia constitucional, tesis P./J. 17/2002, página 898.

¹⁹ Tal carácter quedó acreditado con la publicación extraordinaria del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes correspondiente al veintinueve de enero de dos mil catorce (fojas 11 a 44 del



título 19, fracción I, de la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.²⁰

Por ende, cuenta con legitimación activa para promover la presente acción de inconstitucionalidad en contra de los decretos legislativos por los que se reformaron y derogaron diversas disposiciones del Código Civil de la citada entidad federativa, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, según el cual, las acciones de inconstitucionalidad pueden ejercitarse por los organismos de protección de los derechos humanos de las entidades federativas en contra de leyes expedidas por las Legislaturas Locales respectivas, como sucede en el presente caso.

QUINTO.—**Causas de improcedencia.** Toda vez que en este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Tribunal Pleno advierte que se actualice alguno, debe procederse al estudio sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las normas impugnadas.

SEXTO.—**Marco general que incidió en la reforma y derogación a diversos preceptos del Código Civil de Aguascalientes que aquí se controvierten.** A fin de tener un panorama completo de los cambios que sufrieron los preceptos impugnados por la parte demandante y así estar en posibilidad de determinar los alcances de las modificaciones que sufrieron y, consecuentemente, poder establecer si el resultado de éstas es violatorio de alguno o algunos de los derechos referidos por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, resulta conveniente conocer:

1. Las razones que se dieron en el proceso legislativo que culminó con la publicación de los Decretos Números 309 y 310 de veintidós de febrero de dos

presente expediente), en el que se contiene el decreto número 32 por el que se confiere a Jesús Eduardo Martín Jáuregui el cargo de presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.

²⁰ "Artículo 19. El presidente tiene las siguientes obligaciones y atribuciones:

"I. Representar legalmente a la comisión y delegar dicha representación en los servidores públicos de la comisión que, por la naturaleza de sus funciones, corresponda según el caso."



mil dieciséis, así como el contenido de los numerales materia de esos decretos, en su texto anterior a las reformas y en su texto actual;

2. La evolución del marco jurídico nacional e internacional que regula el derecho a contraer matrimonio y, en específico, la edad a partir de la que se puede ejercer ese derecho; y,

3. Las recomendaciones que han sido formuladas al Estado Mexicano en relación con la necesidad de erradicar los matrimonios de niñas, niños y adolescentes.

1. Proceso legislativo que culminó con la publicación de los Decretos Números 309 y 310 de veintidós de febrero de dos mil dieciséis, y contenido del texto de los artículos impugnados antes y después de esa fecha.

1.1. Proceso legislativo

En principio, y con la única finalidad de entender la teleología de la reforma y derogación de los dispositivos aquí controvertidos, resulta conveniente conocer el contenido de los escritos de iniciativas y exposiciones de motivos de quince de mayo y catorce de septiembre de dos mil quince, elaborados por los diputados Juan Antonio Esparza Alonso y Leonardo Montañez Castro, dado que éstos fueron los que dieron inicio al proceso legislativo respectivo; así como el contenido de los dictámenes que recayeron a esas iniciativas y, en su caso, de las discusiones que se hayan dado al respecto.

En los escritos que contienen las iniciativas del caso se indicó:

- Iniciativa de reformas a los artículos 50, 51, 145 y 153, y derogación de los diversos 145, 148, 149, 150, 151 y 152 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, formulada por el diputado Juan Antonio Esparza Alonso:²¹

"Exposición de motivos

²¹ Fojas 146 a 152 ibídem.



"Primero. El Congreso de la Unión con base en la fracción XXIX-P del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos expide la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual fue publicada el 4 de diciembre del 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

"En el artículo segundo transitorio establece la obligación a las Legislaturas de las entidades federativas, para que en el ámbito de sus respectivas competencias realicen las modificaciones legislativas conforme a lo dispuesto en el decreto publicado, dentro de los ciento ochenta días naturales siguientes a su entrada en vigor, es decir, contados a partir del 5 de diciembre del 2014.

"Segundo. Para dar cumplimiento a dicha obligación, es necesario reformar los artículos 50 y 51 del Código Civil, para cumplir con lo que establece la Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes en su artículo 45 que señala: *'Niñas, niños y adolescentes, desde su nacimiento, tienen derecho a contar con nombre y los apellidos que les correspondan, así como a ser inscritos en el Registro Civil respectivo de forma inmediata y gratuita, y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primer copia certificada del acta correspondiente'*, por lo que este texto se incluye en el artículo 50 y el texto vigente de este artículo pasa a ser el primer párrafo del artículo 51 de[] código en cita.

"Lo anterior encuentra su fundamento constitucional en la reforma al artículo 4o. que adiciona un párrafo a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 17 de junio del 2014, que a la letra dice:

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

"Dicha reforma es acorde a las normas relativas a los derechos humanos del niño, establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte, como lo es el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos que establece en su artículo 24 lo siguiente:



"...

"Tercero. La Ley General de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes establece específicamente en su artículo 45 que: *'Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años'*.

"En esa virtud, se propone reformar el artículo 145 del Código Civil vigente en el Estado que establece 16 años como edad mínima para contraer matrimonio, para quedar de la siguiente manera: **Para contraer matrimonio el hombre y la mujer necesitan haber cumplido dieciocho años.**

"Asimismo se propone eliminar la autorización judicial o de quienes ejercen la patria potestad o tutela, para que personas menores a dieciocho años obtengan la dispensa par[a] contraer matrimonio, por lo cual se propone la derogación de los artículos 148, 149, 150, 151 y 152 del Código Civil del Estado.

"...

"Por todo lo anteriormente expuesto me permito someter a la recta consideración del Pleno de este Poder Legislativo la siguiente iniciativa de reformas a los artículos 50, 51, 145 y 153; y se derogan los artículos 145, 148, 149, 150, 151 y 152 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, misma que se hace en los siguientes términos: ..."

- Iniciativa de reforma a los artículos 137 y 260, primer párrafo, del Código Civil del Estado de Aguascalientes formulada por el diputado Leonardo Montañez Castro²²

"Exposición de motivos

"I. Con fecha 22 de junio del año 2015, se publicó en la primera sección del Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes, el Decreto Número 201, expe-

²² Fojas 109 y 110 del expediente correspondiente a la presente acción de inconstitucionalidad.



dido por la LXII Legislatura, en virtud del cual se reformó el artículo 145 del Código Civil, para efecto de establecer lo siguiente:

"La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años. El Juez puede conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, pero nunca se podrá dispensar a menores de catorce años".

"Dicha reforma atendió a lo expuesto en el dictamen formulado por la Comisión de Justicia, de la cual formó parte, a la necesidad de hacer acorde el citado precepto con el artículo 45 de la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado, que señala:

"La legislación civil del Estado establecerá como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años y los supuestos en que podrá exceptuarse ese límite de edad".

"II. No obstante, es necesario realizar un estudio sistemático del Código Civil, resultando necesario reformar a su vez el artículo 260, primer párrafo, del referido ordenamiento a fin de estatuir que la menor edad de dieciocho años (no de dieciséis) en la mujer y en el hombre, dejará de ser causa de nulidad acorde a los supuestos establecidos por ese precepto, por ejemplo, cuando haya habido hijos.

"En este tenor, resulta preciso reformar el artículo 137 y derogar el artículo 138 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, a fin de establecer que sólo pueden celebrar esponsales el hombre y la mujer que han cumplido dieciocho años (actualmente establece la edad de dieciséis). Eliminando el contenido del segundo de los preceptos citados del ordenamiento civil, que dispone que '*Cuando los prometidos son menores de edad, los esponsales no producen efectos jurídicos si no han consentido en ellos sus representantes legales*', ya que al eliminarse la posibilidad de que se celebren los esponsales antes de los 18 años no resulta jurídicamente posible que se celebren siendo menores de edad.

"Recordemos que los esponsales constituyen una promesa de matrimonio que se realiza por escrito, pero que no producen la obligación de contraer matri-



monio, sin embargo, el que sin causa grave, a juicio del Juez, rehusare cumplir su compromiso de matrimonio o difiera indefinidamente su cumplimiento, pagará los gastos que la otra parte hubiere hecho con motivo del matrimonio proyectado, en la misma responsabilidad incurre quien dé motivo grave para el rompimiento de los esponsales. De igual forma el Código Civil prevé que se pagará una indemnización como reparación moral, ante la falta al compromiso sin causa grave, cuando por la duración del noviazgo, la intimidad establecida, la publicidad de las relaciones, la proximidad del matrimonio u otras causas semejantes, el rompimiento de los esponsales cause un grave daño a la reputación del prometido inocente.

"En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, tengo a bien someter ante esta honorable Representación Popular, el siguiente proyecto de reforma a los artículos 137 y 260, primer párrafo, y derogación del artículo 138 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, mismo que se hace en los siguientes términos: ..."

Las citadas iniciativas fueron turnadas a la Comisión de Justicia de la LXII Legislatura del Estado de Aguascalientes, a fin de que elaborara los dictámenes correspondientes; lo que se realizó el veintinueve de enero de dos mil dieciséis, en los siguientes términos:

- Dictamen de la iniciativa por la que se reforman los artículos 50, 51, 145 y 153; y se derogan los artículos 145, 148, 149, 150, 151 y 152 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, presentada por el diputado Juan Antonio Esparza Alonso:

"IV. Los suscritos diputados realizamos el análisis respectivo, de conformidad con lo siguiente:

"Toda normatividad aplicable a menores de dieciocho años debe elaborarse e interpretarse atendiendo al interés superior de la niñez, lo cual implica que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente y que las autoridades jurisdiccionales, administrativas y legislativas, al actuar en sus respectivos ámbitos, deben privilegiar temas relacionados con dichos menores. Al respecto, debe destacarse lo



dispuesto por el artículo 4o., párrafos noveno, décimo y undécimo, de la Constitución Federal, que a la letra dicen:

"...

"Tomando como base lo anterior, quienes integramos esta Comisión Dictaminadora obtuvimos las siguientes conclusiones sobre las propuestas planteadas por el iniciador:

"1. En relación a precisar en el Código Civil los derechos de niñas, niños y adolescentes a contar con nombre y los apellidos, a ser inscritos en el Registro Civil y a que se les expida en forma ágil y sin costo la primer copia certificada del acta correspondiente: ...

"2. En relación a establecer los 18 años como edad mínima para contraer matrimonio: El 12 de octubre de 2011 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la adición de una fracción XXIX-P al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de establecer como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la expedición de *'leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea Parte.'*

"En uso de la atribución de referencia, tal como indica el iniciador, el Congreso General expidió la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, la cual fue publicada el 4 de diciembre del 2014 en el Diario Oficial de la Federación.

"Ahora bien, el artículo 45 de la citada ley general, señala lo siguiente:

"Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años.'



"Este mandato normativo atiende a la necesidad de evitar cualquier disposición legal que permita el matrimonio de niñas y niños, que en términos de lo dispuesto por el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño, éste será todo ser humano menor de dieciocho años de edad.

"Así, partiendo de la citada concepción convencional sobre la edad de las niñas y niños, cobra especial relevancia el artículo 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, que dispone que *'no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial.*

"De igual forma, en el preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios se precisa que:

"... todos los Estados deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir ... costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección del cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios.'

"En consecuencia, las leyes deben garantizar que la edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años, con el propósito de fijar un criterio objetivo de madurez y evitar parámetros subjetivos sobre la madurez de la persona contratante, que generalmente son motivados por percepciones erróneas que equiparan la madurez sexual con la preparación para el matrimonio, sin tomar en cuenta el desarrollo que se sigue produciendo, por lo que incluso, el Comité de los Derechos del Niño ha considerado que el desarrollo físico no conlleva madurez, especialmente cuando se está en pleno proceso de desarrollo mental y social.

"En ese orden de ideas, la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, incluso recomienda que



las leyes no deben permitir excepciones en la edad mínima para contraer matrimonio (18 años), ya que las *'investigaciones señalan que las niñas que se casan más jóvenes sufren las consecuencias nocivas del matrimonio precoz. Cuando las muchachas se casan pronto, corren mayor peligro de ser víctimas de violencia doméstica, están más predispuestas a creer que golpear a la esposa está justificado, tienen más probabilidades de tener un mayor número de hijos ... son menos capaces de negociar para exigir prácticas sexuales seguras, corren mayor peligro de contraer VIH/SIDA y enfermedades de transmisión sexual ... se les niegan sus derechos y el reconocimiento como personas, y es menos probable que continúen estudiando ... además, los riesgos de mortalidad materna e infantil son mayores en los partos de adolescentes.'*

"Así, resulta pertinente la reforma a los artículos 145 y 153, así como la derogación de los artículos 146, 148, 149, 150, 151 y 152 del Código Civil, tal como lo plantea el iniciador, pues dichos ajustes normativos atienden a lo expuesto al principio del interés superior del menor.

"Por las mismas razones, quienes integramos esta Comisión Dictaminadora, con fundamento en el artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, proponemos ampliar el presente dictamen, reformando y derogando diversas disposiciones contenidas en los artículos 28, 85, 86, 87, 88, 90, 92, 95, 168, 169, 179, 184, 231, 287, 435, 457, 460, 464, 465, 473, 495, 521, 647, 660, 663, 665, 667 y 755, además de los títulos cuarto y décimo del libro primero del Código Civil.

"Lo anterior a fin de perfeccionar el alcance de la presente reforma, expulsando de nuestro orden normativo, cualquier disposición que implique la permisión del matrimonio de niñas o niños, eliminando por ejemplo la figura de la emancipación, que en términos de los artículos 85 y 665 del Código Civil vigente, se produce respecto a un menor de edad que celebra matrimonio, por lo que se justifica ya que los menores de 18 años estarán impedidos legalmente para realizar tal acto jurídico.

"Por lo expuesto, y luego de realizar algunos ajustes de redacción y estilo, sometemos ante la recta consideración de este honorable Pleno Legislativo, el siguiente:



"Proyecto de decreto ..."

• Dictamen de la iniciativa de reforma a los artículos 137 y 260, primer párrafo y derogación del artículo 138 del Código Civil, presentada por el diputado Leonardo Montañez Castro:

"IV. Los suscritos diputados realizamos el análisis respectivo, de conformidad con lo siguiente:

"La esencia de la propuesta consiste en tener como edad mínima para los actos jurídicos que tienen relación con el matrimonio, la de 18 años, en armonía con la Ley de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes para el Estado.

"Para tal efecto, el promotor de la iniciativa contempla los artículos 137, 138 y 260 del invocado Código Civil, que tienen que ver con los esponsales y las causas de nulidad del matrimonio. Tales preceptos textualmente disponen:

"...

"Como se advierte, resulta acertado reformar el artículo 137, para disponer que los esponsales solamente pueden ser celebrados por quienes hayan cumplido 18 años.

"De igual manera, es correcto derogar el artículo 138, ya que los menores de edad por ningún motivo pueden celebrar algún acto tendiente al matrimonio, como es el caso de los esponsales.

"Respecto al artículo 260, el autor de la iniciativa estima que debe ser reformado el primer párrafo, para prever la edad de 18 años en lugar de 16. Sin embargo, consideramos que este precepto debe ser derogado en su integridad, pues al permanecer este artículo en el código, aun con la reforma, se estaría permitiendo el matrimonio de menores de 18 años, contraviniendo el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, cuyo texto dispone:

"...



"Este dispositivo tiene por efecto prohibir el matrimonio de niñas y niños, considerados como tales, los menores de 18 años, de conformidad con el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño.

"La prohibición es absoluta, pues no se permite ninguna dispensa que posibilite el matrimonio de los menores de edad.

"En coherencia con lo anterior, esta comisión con fundamento en el artículo 49 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo, advierte la necesidad de ampliar el dictamen para derogar los artículos 261, 262 y 263 del Código Civil, ya que tienen relación directa con la nulidad del matrimonio de menores de edad.

"Al suprimirse estos preceptos del ordenamiento jurídico que se reforma, el Congreso del Estado atiende los instrumentos legales, nacionales e internacionales en la materia, de los que México forma Parte, dentro de los que se encuentra la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, misma que en su preámbulo señala:

"...

"Por lo anteriormente expuesto, sometemos ante la recta consideración de este honorable Pleno Legislativo, el siguiente:

"Proyecto de decreto ..."

En sesión de cuatro de febrero de dos mil dieciséis se sometieron a discusión del Pleno de la LXII Legislatura del Congreso de Aguascalientes los citados dictámenes, los cuales fueron aprobados por unanimidad de votos de los diputados presentes.²³

Del proceso legislativo en cita derivó la emisión de los Decretos 309 y 310 de veintidós de febrero de dos mil dieciséis que aquí se impugnan.

²³ Ello se advierte de la versión estenográfica que obra agregada a fojas 123 a 140 íbidem.



1.2. Contenido de los preceptos reformados y derogados

Ahora bien, para facilitar la identificación de las porciones normativas reformadas y preceptos derogados con motivo del proceso legislativo anteriormente referido –a que se refieren los decretos combatidos–, a continuación se insertan dos cuadros comparativos que contienen, por una parte, los preceptos que sólo sufrieron reformas parciales en sus textos y, por otra, los dispositivos que fueron completamente derogados:

Preceptos reformados²⁴

Texto antes de la reforma de 22/feb/2016	Texto después de la reforma de 22/feb/2016
<p>"Artículo 28. Se reputa domicilio legal:</p> <p>I. Del menor de edad no emancipado, el de la persona a cuya patria potestad está sujeto; ..."</p>	<p>"Artículo 28. Se reputa domicilio legal:</p> <p>I. Del menor de edad el de la persona a cuya patria potestad está sujeto; ..."</p>
<p>"Artículo 90. Al escrito a que se refiere el artículo anterior se acompañará:</p> <p>...</p> <p>V. El convenio que los pretendientes celebren en relación a los bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio; en el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. Si los pretendientes son menores de edad deberán aprobar el convenio las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio. No puede dejarse de presentar este convenio bajo ningún pretexto y el oficial del Registro Civil está obligado a asesorarlos, en especial en lo relativo a lo dis-</p>	<p>"Artículo 90. Al escrito a que se refiere el artículo anterior se acompañará:</p> <p>...</p> <p>V. El convenio que los pretendientes celebren en relación a los bienes presentes y a los que adquieran durante el matrimonio; en el convenio se expresará con toda claridad si el matrimonio se contrae bajo el régimen de sociedad conyugal o bajo el de separación de bienes. No puede dejarse de presentar este convenio bajo ningún pretexto y el oficial del Registro Civil está obligado a asesorarlos, en especial en lo relativo a lo dispuesto en los artículos 191 y 210 de este código.</p>

²⁴ Se somborean las porciones normativas que fueron reformadas y/o derogadas, a fin de facilitar la identificación de los cambios sufridos por esas normas.



<p>puesto en los artículos 191 y 210 de este código.</p> <p>Si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 199 fuere necesario que las capitulaciones matrimoniales consten en escritura pública, se acompañará un testimonio de esa escritura."</p>	<p>Si de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 199 fuere necesario que las capitulaciones matrimoniales consten en escritura pública, se acompañará un testimonio de esa escritura."</p>
<p>"Artículo 92. El oficial del Registro Civil ante quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores, hará que los pretendientes y los ascendientes o tutores que deben prestar su consentimiento, reconozcan, ante él y por separado sus firmas, la declaración de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 90 serán ratificadas bajo protesta de decir verdad, ante el mismo oficial del Registro Civil. Éste, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la autenticidad de la firma que calce el certificado médico presentado solicitando la ratificación ante su presencia de la misma. Pero sobre todo, en los casos en que se exprese optar por el régimen de sociedad legal, se exigirá que los pretendientes ratifiquen esta determinación, explicando previamente en qué consiste dicho régimen y la trascendencia que tendrá sobre sus bienes."</p>	<p>"Artículo 92. El oficial del Registro Civil ante quien se presente una solicitud de matrimonio que llene los requisitos enumerados en los artículos anteriores, hará que los pretendientes reconozcan ante él y por separado sus firmas, la declaración de los testigos a que se refiere la fracción III del artículo 90 serán ratificadas bajo protesta de decir verdad, ante el mismo oficial del Registro Civil. Éste, cuando lo considere necesario, se cerciorará de la autenticidad de la firma que calce el certificado médico presentado solicitando la ratificación ante su presencia de la misma. Pero sobre todo, en los casos en que se exprese optar por el régimen de sociedad legal, se exigirá que los pretendientes ratifiquen esta determinación, explicando previamente en qué consiste dicho régimen y la trascendencia que tendrá sobre sus bienes."</p>
<p>"Artículo 137. Sólo pueden celebrar esponsales el hombre y la mujer que han cumplido dieciséis años."</p>	<p>"Artículo 137. Sólo pueden celebrar esponsales las personas que han cumplido dieciocho años."</p>
<p>"Artículo 145. <u>La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años. El Juez, puede conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, pero nunca se podrá dispensar a menores de catorce años.</u>"</p>	<p>"Artículo 145. <u>La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años.</u>"</p>
<p>"Artículo 153. Son impedimentos para celebrar el matrimonio:</p>	<p>"Artículo 153. Son impedimentos para celebrar el matrimonio:</p>



<p>I. La falta de edad requerida por la ley, cuando no haya sido dispensada; ..."</p>	<p>I. La falta de edad requerida por la ley; ..."</p>
<p>"Artículo 168. Los cónyuges mayores de edad conservan su plena capacidad legal para celebrar actos jurídicos con terceros y no requerirán autorización de su consorte para ello. Lo anterior no impide que los bienes afectos a sociedad conyugal o patrimonio familiar sean administrados por uno solo de los cónyuges."</p>	<p>"Artículo 168. Los cónyuges conservan su plena capacidad legal para celebrar actos jurídicos con terceros y no requerirán autorización de su consorte para ello. Lo anterior no impide que los bienes afectos a sociedad conyugal o patrimonio familiar sean administrados por uno solo de los cónyuges."</p>
<p>"Artículo 179. La sociedad conyugal, voluntaria o legal, terminará por la muerte de cualquiera de los cónyuges, por divorcio declarado, o por voluntad de los consortes; pero si éstos son menores de edad, deben intervenir en la disolución de la sociedad por el último motivo, prestando su consentimiento, las personas a que se refieren los artículos 146 y 147 de este código, o con autorización judicial cuando falten estas personas."</p>	<p>"Artículo 179. La sociedad conyugal, voluntaria o legal, terminará por la muerte de cualquiera de los cónyuges, por divorcio declarado, o por voluntad de los consortes."</p>
<p>"Artículo 231. Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser substituida por la sociedad conyugal; pero si los consortes son menores de edad, se observará lo dispuesto en el artículo 184."</p>	<p>"Artículo 231. Durante el matrimonio la separación de bienes puede terminar para ser substituida por la sociedad conyugal."</p>
<p>"Artículo 287. Los que infrinjan el artículo anterior, así como los que siendo mayores de edad contraigan matrimonio con un menor sin autorización de los padres de éste, del tutor o del Juez, en sus respectivos casos, y los que autoricen esos matrimonios, incurrirán en las penas que señale el código de la materia."</p>	<p>"Artículo 287. Los que infrinjan el artículo anterior, así como los que siendo mayores de edad contraigan matrimonio con un menor y los que autoricen esos matrimonios, incurrirán en las penas que señale el código de la materia."</p>
<p>"Artículo 435. Los hijos menores de edad no emancipados, están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley."</p>	<p>"Artículo 435. Los hijos menores de edad están bajo la patria potestad mientras exista alguno de los ascendientes que deban ejercerla conforme a la ley."</p>



<p>"Artículo 457. Cuando por la ley o por la voluntad del padre, el hijo tenga la administración de los bienes, se le considerará respecto de la administración como emancipado, con la restricción que establece la ley para enajenar, gravar o hipotecar bienes raíces."</p>	<p>"Artículo 457. El hijo que por ley o por la voluntad de quien ejerza la patria potestad, tenga la libre administración de los bienes, necesitará durante su menor edad:</p>
<p>"Artículo 460. El derecho de usufructo concedido a las personas que ejercen la patria potestad, se extingue:</p>	<p>I. De la autorización judicial para la enajenación, gravamen o hipotecas de bienes raíces; y</p>
<p>I. Por la emancipación o la mayor edad de los hijos;</p>	<p>II. De un tutor para negocios judiciales."</p>
<p>II. Por la pérdida de la patria potestad;</p>	<p>"Artículo 460. El derecho de usufructo concedido a las personas que ejercen la patria potestad, se extingue:</p>
<p>III. Por renuncia."</p>	<p>(Reformada, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 464. Las personas que ejerzan la patria potestad deben entregar a sus hijos, luego que éstos se emancipen o lleguen a la mayor edad, todos los bienes y frutos que les pertenecen."</p>	<p>I. Por la mayor edad de los hijos;</p>
<p>"Artículo 495. El que en su testamento, aunque sea un menor no emancipado, deje bienes, ya sea por legado o por herencia, a un incapaz que no esté bajo su patria potestad, ni bajo la de otro, puede nombrarle tutor solamente para la administración de los bienes que le deje.</p>	<p>II. Por la pérdida de la patria potestad;</p>
<p>"Artículo 663. Los menores de edad no pueden alegar la nulidad de que hablan los artículos 659 y 660, en las obligaciones que hubieren contraído sobre materias propias de la profesión o arte en que sean peritos."</p>	<p>III. Por renuncia."</p>
<p>"Artículo 755. El miembro de la familia que quiera constituir el patrimonio, lo ma-</p>	<p>"Artículo 464. Las personas que ejerzan la patria potestad deben entregar a sus hijos, luego que éstos lleguen a la mayor edad, todos los bienes y frutos que les pertenecen."</p>
	<p>"Artículo 495. El que en su testamento, aunque sea un menor, deje bienes ya sea por legado o por herencia, a un incapaz que no esté bajo su patria potestad, ni bajo la de otro, puede nombrarle tutor solamente para la administración de los bienes que le deje."</p>
	<p>"Artículo 663. Los menores de edad no pueden alegar la nulidad de que habla el artículo 659, en las obligaciones que hubieren contraído sobre materias propias de la profesión o arte en que sean peritos."</p>
	<p>"Artículo 755. El miembro de la familia que quiera constituir el patrimonio, lo ma-</p>



nifestará por escrito al Juez de su domicilio, designando con toda precisión y de manera que puedan ser inscritos en el Registro Público, los bienes que van a quedar afectados.

Además, comprobará lo siguiente:

I. Que es mayor de edad o que está emancipado; ..."

nifestará por escrito al Juez de su domicilio, designando con toda precisión y de manera que puedan ser inscritos en el Registro Público, los bienes que van a quedar afectados.

Además, comprobará lo siguiente:

I. Que es mayor de edad; ..."

Preceptos derogados

"**Artículo 85.** En los casos de emancipación por efecto del matrimonio no se formará acta separada; el oficial del Registro Civil anotará las respectivas actas de nacimiento de los cónyuges, expresándose al margen de ellas quedar éstos emancipados en virtud de matrimonio y citando la fecha en que éste se celebró así como el número y la foja del acta relativa."

"**Artículo 85.**" (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)

"**Artículo 86.** Los registros de emancipación por resolución judicial se realizarán insertando a la letra la resolución del Juez que autorizó la emancipación. Se anotará el registro de nacimiento, expresando al margen de ella haber quedado emancipado el menor, citando la fecha de la emancipación así como el número de foja del registro respectivo."

"**Artículo 86.**" (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)

"**Artículo 87.** Si en la oficina en que se registró la emancipación no existe el acta del emancipado, el oficial del Registro Civil remitirá copia del acta de emancipación al del lugar en que se registró el nacimiento, para que haga la anotación correspondiente."

"**Artículo 87.**" (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)

"**Artículo 88.** La omisión del registro de emancipación no sustrae a ésta sus efectos legales, pero sujeta al responsable al pago de una multa de treinta a cin-

"**Artículo 88.**" (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)



<p>cuenta días de salario mínimo general vigente en el Estado."</p>	
<p>"Artículo 90. Al escrito a que se refiere el artículo anterior se acompañará:</p> <p>...</p> <p>II. La constancia de que prestan su consentimiento para que el matrimonio se celebre, cuando se trate de las personas a que se refieren los artículos 146, 147 y 148 de este código; ..."</p>	<p>"Artículo 90. Al escrito a que se refiere el artículo anterior se acompañará:</p> <p>...</p> <p>II. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)."</p>
<p>"Artículo 95. Se realizará luego el registro de matrimonio en la cual se hará constar:</p> <p>...</p> <p>II. Si son mayores o menores de edad;</p> <p>...</p> <p>IV. El consentimiento de éstos, de los abuelos o tutores, o de las autoridades que deban suplirlos; si los contrayentes son menores de edad; ..."</p>	<p>"Artículo 95. Se realizará luego el registro de matrimonio en la cual se hará constar:</p> <p>...</p> <p>II. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)</p> <p>...</p> <p>IV. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)."</p>
<p>"Artículo 138. Cuando los prometidos son menores de edad, los esponsales no producen efectos jurídicos si no han consentido en ellos sus representantes legales."</p>	<p>"Artículo 138." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 146. El hijo o la hija que no hayan cumplido dieciocho años, no pueden contraer matrimonio sin el consentimiento de su padre y de su madre si vivieran ambos o del que sobreviva. A falta o por imposibilidad de los padres se necesita la suplencia en el consentimiento del Juez."</p>	<p>"Artículo 146." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 148. Los interesados pueden ocurrir al Juez, cuando los ascendientes</p>	<p>"Artículo 148." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>



<p>nieguen su consentimiento o revoquen el que hubieren concedido.</p> <p>La autoridad mencionada, después de levantar una información sobre el particular, suplirá o no el consentimiento."</p>	
<p>"Artículo 149. Si el Juez en el caso de los dos artículos anteriores se niega a suplir el consentimiento para que se celebre el matrimonio, los interesados ocurrirán al Supremo Tribunal de Justicia del Estado en los términos que disponga el Código de Procedimientos Civiles."</p>	<p>"Artículo 149." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 150. El ascendiente o tutor que ha prestado su consentimiento haciéndolo constar ante el oficial del Registro Civil en forma auténtica, no puede revocarlo después, a menos que obre causa justa para ello."</p>	<p>"Artículo 150." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 151. Si al ascendiente o tutor que ha firmado o ratificado la solicitud de matrimonio, falleciere antes de que se celebre, su consentimiento no puede ser revocado por la persona que, en su defecto, tendría el derecho de otorgarlo; salvo que haya alguna causa superveniente y siempre que el matrimonio se verifique dentro del término fijado en el artículo 93."</p>	<p>"Artículo 151." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 152. El Juez o Tribunal Superior, que hubiere autorizado a un menor para contraer matrimonio no podrá revocar el consentimiento, una vez que lo haya otorgado, si no por justa causa superveniente."</p>	<p>"Artículo 152." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 153. Son impedimentos para celebrar el matrimonio:</p> <p>...</p> <p>II. La falta de consentimiento del que, o los que ejerzan la patria potestad, del tutor o Juez, en sus respectivos casos; ..."</p>	<p>"Artículo 153. Son impedimentos para celebrar el matrimonio:</p> <p>"...</p> <p>"II. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)."</p>



<p>"Artículo 169. El marido y la mujer menores de edad, tendrán la administración de sus bienes, en los términos del artículo que precede, pero necesitarán autorización judicial para enajenarlos, gravarlos o hipotecarlos y un tutor para sus negocios judiciales."</p>	<p>"Artículo 169." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 184. El menor que con arreglo a la ley pueda contraer matrimonio, puede también otorgar capitulaciones, las cuales serán válidas si a su otorgamiento concurren las personas cuyo consentimiento previo es necesario para la celebración del matrimonio, o la autorización judicial si las capitulaciones se pactan después de celebrado el matrimonio."</p>	<p>"Artículo 184." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 260. La menor edad de dieciséis años en la mujer y en el hombre, dejará de ser causa de nulidad:</p> <p>I. Cuando haya habido hijos;</p> <p>II. Cuando, aunque no los haya habido, el menor hubiere llegado a los dieciocho años y ni él ni el otro cónyuge hubieren intentado la nulidad.</p> <p>La acción de nulidad del matrimonio por violación a lo dispuesto en la fracción I del artículo 153, podrá ejercitarse por cualquiera de los cónyuges o por sus ascendientes en el caso del menor de edad. Esta acción podrá ejercitarse dentro de los seis meses contados a partir que tenga conocimiento del matrimonio."</p>	<p>"Artículo 260." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 261. La nulidad por falta de consentimiento de los ascendientes sólo podrá alegarse por aquel o aquellos a quienes tocaba prestar dicho consentimiento, y dentro de treinta días contados desde que tengan conocimiento del matrimonio."</p>	<p>"Artículo 261." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>



<p>"Artículo 262. Cesa esta causa de nulidad:</p> <p>I. Si han pasado los treinta días sin que se haya pedido;</p> <p>II. Si dentro de este término, el ascendiente ha consentido expresamente en el matrimonio, o tácitamente haciendo donación a los hijos en consideración al matrimonio, recibiendo a los consortes a vivir en su casa, presentando a la prole como legítima al Registro Civil, o practicando otros actos que a juicio del Juez sean tan conducentes al efecto, como los expresados."</p>	<p>"Artículo 262." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 263. La nulidad por falta de consentimiento del tutor o del Juez, podrá pedirse dentro del término de treinta días por cualquiera de los cónyuges, o por el tutor; pero dicha causa de nulidad cesará si antes de presentarse demanda en forma sobre ella se obtiene la ratificación del tutor o la autorización judicial, confirmando el matrimonio."</p>	<p>"Artículo 263." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 465. La patria potestad se acaba:</p> <p>...</p> <p>II. Con la emancipación; ..."</p>	<p>"Artículo 465. La patria potestad se acaba:</p> <p>...</p> <p>II. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)."</p>
<p>"Artículo 473. Los menores de edad emancipados tienen incapacidad legal para los actos que se mencionan en el artículo 667."</p>	<p>"Artículo 473." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016).</p>
<p>"Artículo 521. Siempre será dativa la tutela para asuntos judiciales del menor de edad emancipado."</p>	<p>"Artículo 521." (derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 647. Designarán por sí mismos al curador, con aprobación judicial:</p>	<p>"Artículo 647. Designarán por sí mismos al curador, con aprobación judicial:</p>



<p>...</p> <p>II. Los menores de edad, emancipados, en el caso previsto en la fracción II del artículo 667."</p>	<p>...</p> <p>II. (Derogada, P.O. 22 de febrero de 2016)."</p>
<p>"Artículo 660. Son también nulos los actos de administración y los contratos celebrados por los menores emancipados, si son contrarios a las restricciones establecidas por el artículo 667."</p>	<p>"Artículo 660." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 665. El matrimonio del menor produce de derecho la emancipación. Aunque el matrimonio se disuelva, el cónyuge emancipado que sea menor de edad, no recaerá en la patria potestad, excepto cuando haya obrado de mala fe al contraer matrimonio.</p> <p>El oficial del Registro Civil anotará las respectivas actas de nacimiento del o de los cónyuges menores de edad, haciendo constar al margen de ellas la emancipación en virtud del matrimonio y citando la fecha en que éste se celebró, así como el número y foja del acta relativa."</p>	<p>"Artículo 665." (derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>
<p>"Artículo 667. El emancipado tiene la libre administración de sus bienes, pero siempre necesita durante su menor edad:</p> <p>I. De la autorización judicial para la enajenación, gravamen o hipotecas de bienes raíces;</p> <p>II. De un tutor para negocios judiciales."</p>	<p>"Artículo 667." (Derogado, P.O. 22 de febrero de 2016)</p>

Lo antes expuesto permite colegir que la intención del legislador local, al emitir los decretos 309 y 310 –por los que se reformaron y derogaron los preceptos legales en cita–, fue la de eliminar del Código Civil del Estado de Aguascalientes la figura del matrimonio de menores, así como de todas las disposiciones que, en su consideración, implicaban el reconocimiento o permisión



de dicha figura –como el otorgamiento de dispensas, la emancipación, los esponsales, la capacidad para administrar bienes y otorgar capitulaciones, las causas de nulidad de los matrimonios de menores y sus excepciones–.

Ello, a fin de cumplir con las obligaciones establecidas en los artículos 45 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y en el preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, así como con las recomendaciones realizadas por diversos entes internacionales.

En el entendido de que, al parecer del órgano legislativo en cuestión, tales disposiciones y recomendaciones constriñen a los Estados a hacer los ajustes normativos necesarios para eliminar cualquier disposición legal que permita el matrimonio de niñas, niños y adolescentes.

Precisado lo anterior, y para tener un panorama más completo sobre los derechos que fueron materia de los procesos legislativos en cita, resulta pertinente destacar, de entre las diversas normas internacionales y nacionales relacionadas con el tema, aquellas que guardan relación con el derecho a contraer matrimonio y con la edad a partir de la cual se puede ejercer ese derecho.

2. Evolución del marco jurídico nacional e internacional que regula el derecho a contraer matrimonio y la edad a partir de la que puede ejercerse ese derecho.

2.1. Marco jurídico nacional que regula el derecho a contraer matrimonio y la edad mínima para ejercerlo.

Dentro del marco jurídico nacional cabe destacar que el derecho a contraer matrimonio, como tal, no se encuentra previsto expresamente en nuestra Carta Magna, pues en ella sólo se reconoce el derecho a tener una familia y la obligación por parte del Estado de proteger ese valor.

Lo anterior se advierte de los artículos 4o., primer párrafo y 16, que establecen:



"**Artículo 4o.** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Ésta protegerá la organización y el desarrollo de la familia."

"**Artículo 16.** Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. ..."

Al respecto, este Tribunal en Pleno ha sostenido que el derecho al matrimonio, a nivel constitucional, deriva del artículo 1o. de la Constitución Federal, el cual, en lo que al caso interesa, establece que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en aquélla 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, sino en los casos y condiciones que la misma establece, así como que: "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la **dignidad humana** y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

En efecto, este Tribunal Pleno ha señalado que del derecho fundamental a la dignidad humana deriva el de libre desarrollo de la personalidad, es decir, el derecho de todo individuo a elegir, en forma libre y autónoma, cómo vivir su vida, lo que comprende, entre otras expresiones, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo; la de procrear hijos y decidir cuántos, o bien, decidir no tenerlos; la de escoger su apariencia personal; así como su libre concepción sexual.²⁵

²⁵ Esto se determinó inicialmente al resolver el amparo directo civil 6/2008, en sesión pública de 6 de enero de 2009, por unanimidad de once votos. De este asunto derivaron, entre otros, los siguientes criterios: "DERECHO AL LIBRE DESARROLLO DE LA PERSONALIDAD. ASPECTOS QUE COMPRENDE.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVI/2009, página 7, «con número de registro digital: 165822»; "DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXVII/2009, página 7, «con número de registro digital: 165821»; y, "DIGNIDAD HUMANA.



Por otra parte, la Primera Sala de este Alto Tribunal ha sostenido también que la familia y el matrimonio no son conceptos equivalentes, lejos de ello, el matrimonio únicamente es una de las formas que existen para formar una familia, y que el derecho de protección a la familia implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar, mas no del matrimonio.

El criterio anterior se desprende de la tesis jurisprudencial, que dice:

"PROTECCIÓN DE LA FAMILIA COMO DERECHO HUMANO EN EL DERECHO INTERNACIONAL. SU CONTENIDO Y ALCANCE. Los artículos 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen la protección de la familia como derecho humano. Ahora bien, de la interpretación que de este derecho han realizado diversos organismos internacionales en materia de derechos humanos, deriva su contenido y alcance: a) la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado; b) la familia y el matrimonio no son conceptos equivalentes, lejos de ello, el matrimonio únicamente es una de las formas que existen para formar una familia; c) el derecho de protección a la familia implica favorecer ampliamente el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar, mas no del matrimonio; d) por el simple nacimiento de un niño, existe entre éste y sus padres un vínculo que implica vida familiar, donde el goce mutuo de la compañía constituye un elemento fundamental de aquélla, aun cuando la relación de los padres esté rota, por lo que medidas nacionales que limiten tal goce sí conllevan una interferencia al derecho a la protección de la familia; así, una de las interferencias más graves es la que tiene como resultado la división de una familia; e) la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen como legítima la disolución del vínculo matrimonial, siempre y cuando se

EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.". Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, tesis P. LXV/2009, página 8, «con número de registro digital: 165813». De igual manera, esto se sostuvo al resolver la acción de inconstitucionalidad 2/2010, en sesión pública de 16 de agosto de 2010, por mayoría de nueve votos (en contra los Ministros Aguirre Anguiano y Ortiz Mayagoitia).

Tal criterio fue reiterado en sesión de uno de agosto de dos mil diecisiete, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 29/2016, por unanimidad de once votos.



asegure la igualdad de derechos, la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges y la protección necesaria de los hijos sobre la base única del interés y conveniencia de ellos; y, f) ningún instrumento internacional en materia de derechos humanos ni sus interpretaciones, se pronuncian sobre procedimientos válidos o inválidos para disolver el vínculo matrimonial, lejos de ello, dejan en libertad a los Estados para que en sus legislaciones establezcan los que consideren más adecuados para regular las realidades propias de su jurisdicción, siempre y cuando ninguno de éstos se traduzca en un trato discriminatorio en los motivos o en los procedimientos."²⁶

Lo anterior no quiere decir que en el marco jurídico mexicano no se encuentre reconocido el derecho a contraer matrimonio, sino solamente que tal derecho no se encuentra reconocido de manera expresa por la Constitución.

En el caso concreto, el matrimonio y, en específico, la edad mínima para ejercer ese derecho se encuentran reconocidos y regulados en la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes y en el Código Civil de Aguascalientes, que disponen:

Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes

"Artículo 45. Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años."

Código Civil de Aguascalientes

"Artículo 145. La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años."

Al respecto, cabe señalar que la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes se emitió de conformidad con el artículo 73, fracción

²⁶ Datos de localización: Décima Época. Registro digital: 2002008. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, materia constitucional, tesis 1a. CCXXX/2012 (10a.), página 1210.



XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,²⁷ que establece la obligación del Congreso Federal de regular –respetando el interés superior de los menores y los tratados internacionales de la materia– la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes.²⁸

Asimismo, es importante destacar desde este apartado que el artículo 45 de la ley general referida no prevé de manera expresa excepciones a la regla de edad ahí contenida.²⁹

2.2. Normas internacionales que establecen el derecho a contraer matrimonio y la edad a partir de la que se puede ejercer ese derecho.

El diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho se proclamó por la Asamblea General de la ONU la Declaración Universal de Derechos Humanos, de la cual conviene destacar, en razón de la problemática planteada en el presente asunto, el artículo 16, que dispone:

"Artículo 16

²⁷ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia de los que México sea Parte."

²⁸ Del proceso legislativo que motivó la adición de la fracción XXIX-P al artículo 73 constitucional –integrado por 17 iniciativas relativas tanto a reformar el artículo 4o. como adicionar el artículo 73, ambos de la Constitución Federal–, se advierte que en varias de las iniciativas y en las discusiones generadas en ambas Cámaras del Congreso de la Unión, quedó de manifiesto que la intención del Constituyente fue que se estableciera en ley general un piso mínimo, básico, de derechos de niños, niñas y adolescentes, y se repartieran las competencias y obligaciones de la Federación, Estados y Municipios en la materia.

²⁹ La interpretación y alcances de esa falta de regulación expresa sobre la permisión o prohibición de las dispensas será motivo de análisis en el siguiente considerando (estudio de fondo) de este fallo.



"1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia, y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

"2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

"3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado."

Como se ve, en la norma en cita se estableció que el derecho a contraer matrimonio sólo puede ejercerse por los hombres y las mujeres a partir de que alcanzan la "edad núbil".

Este mismo término fue usado en el preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios (de diez de diciembre de mil novecientos sesenta y dos), en donde se estableció:³⁰

"... Reafirmando que todos los Estados, incluso los que hubieren contraído o pudieren contraer la obligación de administrar territorios no autónomos o en fideicomiso hasta el momento en que éstos alcancen la independencia, deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección de cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la *edad núbil*, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios.

³⁰ La mencionada convención fue aprobada por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el diez de noviembre de mil novecientos ochenta y dos, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del día tres de diciembre del propio año. El instrumento de adhesión fue firmado por el presidente de la República el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y dos, y depositado ante el secretario general de las naciones unidas el veintidós de febrero de mil novecientos ochenta y tres.



"...

"Artículo 2

"Los Estados Parte en la presente convención adoptarán las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio. No podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad, salvo que la autoridad competente, por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad."

Lo que nos obliga a definir qué se entiende por "*núbil*".

Un análisis preliminar del concepto "*núbil*" muestra que éste ha generado algunas ambigüedades en el uso cotidiano.

Ello, ya que, según el uso corriente, la expresión "*núbil*" se ha utilizado en muchas ocasiones como sinónimo de "*púber*" y la edad núbil como sinónimo de "*pubertad*" o de la edad a partir de la que una persona puede procrearse.³¹

Sin embargo, los términos "*núbil*" y "*púber*", en el contexto de las normas internacionales antes referidas no pueden ser intercambiables entre sí, por las siguientes razones:

³¹ Por ejemplo, para Cecilia Licona Vite –La Situación del Varón y la Mujer ante el Derecho Civil y Familiar en México, Ed. UNAM Aragón, 1996– "En el Código Civil para el Distrito Federal y en la mayoría de los Códigos en los Estados de la República se prescribe que para contraer matrimonio el hombre necesita haber cumplido 16 años y la mujer 14 (pudiéndose conceder dispensas de edad por causas graves y justificadas). Estas edades equivalen a la edad núbil, a la pubertad. Se toma como base para otorgar la capacidad para celebrar el acto jurídico matrimonial la edad en que los contrayentes son púberes, es decir, cuando están en posibilidad de realizar la cópula carnal y, por consiguiente, de procrear. Por razones de desarrollo biológico, esa edad no es la misma en el varón que en la mujer. Esto, recogido por el legislador, ha hecho que en la mayoría de los Códigos Civiles de la República Mexicana y el Familiar de Zacatecas, se establezca diferencia, en razón del sexo, a la capacidad para celebrar el acto jurídico matrimonial. Códigos Civiles como el de Jalisco (artículo 260) y Puebla (artículo 300) han eliminado esa distinción al fijar la edad mínima para contraer matrimonio en 16 años, tanto para el varón como para la mujer. Lo mismo ha acontecido en el Código Civil para el Estado de Guerrero (artículo 412) y el Familiar para el Estado de Hidalgo, ordenamientos que la han fijado en 18 años, haciéndola coincidir con la mayoría de edad, es decir, con la edad en que varones y mujeres alcanzan la capacidad intelectual y el discernimiento suficiente para celebrar toda clase de actos jurídicos y para disponer libremente de su persona y de sus bienes."



Según la Real Academia Española, "*pubertad*" es una expresión que suele emplearse para hacer alusión a la "*Primera fase de la adolescencia, en la cual se producen las modificaciones propias del paso de la infancia a la edad adulta*".³²

Así, "*púber*" es una expresión que se refiere a un momento evolutivo de la persona desde el aspecto meramente sexual y reproductivo, esto es, a un estadio del desarrollo físico de los seres humanos.

De otra parte, según la propia Real Academia Española, "*núbil*" se emplea para referirse a una persona que "*está en edad de contraer matrimonio*".³³

Como se ve, ambos términos tienen significados distintos y, por ende, no pueden emplearse como sinónimos.

Por otra parte, cabe señalar que de emplear el significado que actualmente otorga la Real Academia Española al término "*núbil*", incurriríamos en una tautología carente de sentido, pues llegaríamos a la conclusión de que las normas convencionales en cita autorizan que las personas puedan contraer matrimonio a partir de la edad en que adquieren la "*edad para contraer matrimonio*".

Otra razón para no definir "*núbil*" a partir de "*púber*" es que los órganos de las Naciones Unidas encargados de presentar observaciones generales acerca de los tratados y convenios, han interpretado las disposiciones conjunta y armónicamente; recomendaron inicialmente fijar en 15 años la edad mínima para contraer matrimonio y actualmente sugieren que se fije en 18;³⁴ lo que evidencia que son los propios organismos nacionales e internacionales quienes han pre-

³² <http://dle.rae.es/?id=UYB3dwY>.

³³ Según la Real Academia Española (<http://dle.rae.es/?id=QguljPI>), núbil tiene las siguientes acepciones:

"Del lat. *nubilis*.

"1. adj. Dicho de una persona y más propiamente de una mujer: Que está en edad de contraer matrimonio.

"2. adj. Propio de una persona núbil. Edad núbil."

³⁴ En la "*Recomendación sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios*" (1965), Principio II, la Asamblea General de Naciones Unidas se refiere a 15 años.



cisado la edad que debe considerarse como apta para contraer matrimonio, esto es, como "núbil".

En este contexto, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), en su artículo 23, dispone:³⁵

"Artículo 23

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tiene edad para ello.

"3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes en el presente pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."

Mientras que la Convención Americana sobre Derechos Humanos (1969), en su artículo 17, establece:

"Artículo 17. Protección a la familia.

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

Y más recientemente, como se verá más adelante, el Comité sobre la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer [Recomendación General No 21 (1994)] y el Comité sobre los Derechos del Niño [*Observación General No 4* (2003)] recomiendan que la edad mínima para contraer matrimonio, con o sin el consentimiento de los padres, sea 18 años.

³⁵ *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos*. Nueva York. 1966



"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia **si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas**, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

Estas disposiciones reiteran el margen de configuración que internacionalmente se reconoce a los legisladores de cada nación para establecer la edad que debe cumplir una persona al momento de ejercer válidamente su derecho a contraer matrimonio.

Finalmente, dado que de entre las razones expuestas en el proceso legislativo que derivó en los Decretos 309 y 310 emitidos por la LXII Legislatura del Estado de Aguascalientes –relativos a la reforma y derogación de los preceptos que aquí se impugnan– se hizo referencia al artículo 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1980), a continuación se inserta también el contenido de dicho precepto:

"Artículo 16

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:



- "a) El mismo derecho para contraer matrimonio;
- "b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;
- "c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;
- "d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- "e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;
- "f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;
- "g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;
- "h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

"2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración de matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial."

La convención en cita es de especial importancia dado que, además de hacer referencia también a que los Estados son quienes deberán fijar la edad mínima que deben cumplir las personas para poder celebrar el matrimonio,



precisa que no tendrán efecto jurídico los esponsales y matrimonios de "niños"³⁶ –medida establecida en protección de estos últimos–.

Lo que nos obliga a acudir a la Convención sobre los Derechos del Niño (1989), que en su artículo 1 dispone:

"Artículo 1

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."

Como se ve, si bien la citada convención establece como parámetro inicial que niño es todo ser humano menor de dieciocho años de edad, permite también que en la legislación interna de cada Estado se establezca un margen menor al allí establecido para adquirir la "*mayoría de edad*".

Recapitulando, podemos colegir que: a) Todos los instrumentos internacionales anteriormente citados reconocen el derecho al matrimonio; b) Que ese derecho siempre ha estado restringido en razón de la edad, pues sólo quienes cumplan con determinada edad pueden acceder a ese derecho; c) Al referirse a la edad mínima para contraer matrimonio y a la edad de las niñas, niños y adolescentes –como sujetos que no pueden contraer matrimonio–, las convenciones internacionales atienden a la libertad configurativa de los Estados, pues permiten que sean éstos quienes precisen, en sus legislaciones internas, cuál debe considerarse edad mínima para poder acceder al ejercicio del derecho en cuestión; d) Que en la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, se estableció la posibilidad de otorgar dispensas en casos justificados y en interés de los contrayentes; y, e) Existen otros instrumentos posteriores relacionados con la protección de niñas y mujeres, en donde se ha prohibido el matrimonio de niñas y no se ha hecho mención a la posibilidad de otorgar dispensas por razón de la edad.

³⁶ Al hacerse referencia a "niños" deben entenderse incluidas también las niñas y los adolescentes.



2.3. Conclusiones derivadas del análisis integral de las disposiciones nacionales e internacionales que regulan el derecho al matrimonio y la edad mínima para ejercer ese derecho.

Como corolario a lo expuesto en este apartado, podemos colegir que si bien nuestra Constitución no reconoce expresamente el derecho al matrimonio, sí lo hace de manera implícita, derivado del derecho al libre desarrollo de la personalidad.

Además, tal derecho sí se encuentra reconocido expresamente en la Declaración Universal sobre los Derechos del Hombre –en su artículo 16–; la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios –preámbulo–; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos –artículo 23–; la Convención Americana sobre Derechos Humanos –artículo 17– y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –artículo 16–, adquiriendo así el status de derecho humano.³⁷

Asimismo, resulta importante destacar que todos esos ordenamientos establecen una restricción al ejercicio del derecho a contraer matrimonio, por razones de la edad; lo que evidencia que el ejercicio de ese derecho humano no es absoluto, sino que se encuentra restringido en los términos señalados por los propios ordenamientos convencionales citados.³⁸

³⁷ El carácter de derecho humano deriva del reconocimiento internacional realizado en convenciones especializadas en reconocimiento de derechos humanos, como la Convención Americana sobre Derechos Humanos, además de que el derecho en cuestión –a contraer matrimonio– ha sido reconocido como un derecho de todas las personas –hombres y mujeres–, en tanto cumplan con el requisito de edad mínima para ejercerlo.

³⁸ Sobre las restricciones vale la pena precisar que, de conformidad con los artículos 30 (alcance de las restricciones) y 32.2 (correlación entre deberes y derechos) de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 1o., primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el sistema de protección de derechos humanos permite que, por razones de interés general, existan restricciones al goce y ejercicio de los derechos humanos, tal como ha sido reconocido por ambas Salas de esta Suprema Corte de Justicia en las tesis jurisprudencial y aisladas, con datos de localización, títulos y subtítulos siguientes:

Décima Época. Registro digital: 2006224. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, materia constitucional, tesis P./J. 20/2014 (10a.), página 202, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de



Incluso, originalmente se estableció una excepción a esa restricción, según se advierte del artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, en donde se reconoció la posibilidad de otorgar dispensas para que ciertas personas que no cumplieran con el requisito de la edad mínima, en casos justificados y en interés de los contrayentes, pudieran obtener dispensas por parte de la autoridad competente; sin embargo, esa posibilidad de otorgar dispensas ya no fue reiterada en otras convenciones posteriores que también hacen referencia a la edad mínima para contraer matrimonio.

Y, por su parte, el Estado Mexicano, en la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, tampoco previó la posibilidad de otorgar esas dispensas.

En este contexto resulta conveniente recordar también que de acuerdo con el marco evolutivo convencional y con la libertad configurativa establecida en los instrumentos internacionales que regulan el derecho a contraer matrimonio, la edad mínima para poder ejercer ese derecho debe ser precisada por cada Estado en su legislación interna.

abril de 2014 a las 9:32 horas». "DERECHOS HUMANOS CONTENIDOS EN LA CONSTITUCIÓN Y EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES. CONSTITUYEN EL PARÁMETRO DE CONTROL DE REGULARIDAD CONSTITUCIONAL, PERO CUANDO EN LA CONSTITUCIÓN HAYA UNA RESTRICCIÓN EXPRESA AL EJERCICIO DE AQUÉLLOS, SE DEBE ESTAR A LO QUE ESTABLECE EL TEXTO CONSTITUCIONAL."

Décima Época. Registro digital: 2003975. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXII, Tomo 1, julio de 2013, materia constitucional, tesis 1a. CCXV/2013 (10a.), página 557. "DERECHOS HUMANOS. REQUISITOS PARA RESTRINGIRLOS O SUSPENDERLOS CONFORME A LOS ARTÍCULOS 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y 30 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."

Décima Época. Registro digital: 2010428. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, materias común y constitucional, tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.), página 1299, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas». "RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS."



Y para el caso del Estado Mexicano, la edad mínima ha sido fijada en dieciocho años, de conformidad con el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.

Precepto que, entre otros aspectos, provocó la reforma al artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes aquí impugnado, que actualmente también dispone que "La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años."; ello, sin prever la posibilidad de que algún Juez pueda otorgar dispensa a personas menores de esa edad.

3. Informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones formuladas por organismos internacionales en relación con la necesidad de erradicar los matrimonios de niños, niñas y adolescentes.

Una vez contextualizado el marco jurídico que regula los derechos de los niños, niñas y adolescentes en relación con el matrimonio, es necesario destacar que en fechas recientes se han emitido diversos informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones sobre este tema por parte de la Organización de las Naciones Unidas y por diversas organizaciones nacionales e internacionales relacionadas con la protección de los derechos humanos, quienes han evidenciado un sin número de causas y consecuencias negativas relacionadas con los matrimonios de menores.

3.1. Informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones generales formuladas por organismos internacionales.

La Organización de las Naciones Unidas, a través de su Asamblea General, del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y de los Comités de los Derechos del Niño y para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, han formulado informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones de manera general para todos los Estados Partes en relación con la prevención y eliminación del matrimonio infantil.³⁹

³⁹ Por lo general los referidos informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones se han referido al matrimonio infantil, el matrimonio precoz y el matrimonio forzado.



Así, por ejemplo, en el Informe Anual A/HRC/26/22 rendido por el alto comisionado para los derechos humanos,⁴⁰ se revela que la permisión de los matrimonios de niños, niñas y adolescentes tiene como causa frecuente la pobreza, pues "se considera a menudo el matrimonio como un modo de asegurar la subsistencia económica de las niñas y las mujeres que no tienen acceso por sí mismas a recursos productivos y viven en situaciones de extrema pobreza. Casar a los niños también puede tener ventajas económicas, como menores dotes para las novias más jóvenes. Las familias pueden acordar el matrimonio temporal de su hija a cambio de un beneficio financiero, lo que se denomina también 'matrimonio contractual'. La pobreza puede igualmente alentar a las mujeres a contraer matrimonio con extranjeros para obtener seguridad financiera, una práctica que incrementa las oportunidades de trata de mujeres. Las investigaciones indican que, en un limitado número de países, los matrimonios infantiles, precoces y forzados se dan también en familias adineradas, que lo consideran un medio de preservar la riqueza entre familias de la misma clase socioeconómica."

Asimismo, se indica que el matrimonio infantil y precoz se asocia estrechamente con niñas que han recibido poca o ninguna educación escolar, eso es,

Al respecto, el alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, en su informe anual A/HRC/26/22 emitido el 2 de abril de 2014, precisó que:

Matrimonio infantil "es aquel en el que al menos uno de los contrayentes es un niño", en el entendido que de conformidad con la Convención sobre los Derechos del Niño, "se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad".

"El término **matrimonio precoz** se usa frecuentemente como sinónimo de 'matrimonio infantil' y se refiere a los matrimonios en los que uno de los contrayentes es menor de 18 años en países en los que la mayoría de edad se alcanza más temprano o tras el matrimonio. El matrimonio precoz también puede referirse a matrimonios en los que ambos contrayentes tienen por lo menos 18 años pero otros factores determinan que no están preparados para consentir en contraerlo, como su nivel de desarrollo físico, emocional, sexual o psicosocial, o la falta de información respecto de las opciones de vida para una persona."

"Un **matrimonio forzado** es todo aquel que se celebra sin el consentimiento pleno y libre de al menos uno de los contrayentes y/o cuando uno de ellos o ambos carecen de la capacidad de separarse o de poner fin a la unión, entre otros motivos debido a coacciones o a una intensa presión social o familiar."

⁴⁰ En dicho informe (de dos de abril de dos mil catorce) se retoman diversos comunicados y recomendaciones emitidos por UNICEF, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, Protect and Save de Children Asosociation of Salangor and Kuala Lumpur, Plan Internacional, Anti-Slavery Internacional, entre otros.



cuando la enseñanza escolar es de poca calidad, existe masificación, falta de cualificación de los docentes, etcétera.

Otras causas que se reflejan en el citado informe son la violencia por motivos de género, la cultura y los estereotipos de sexualidad y de los roles de la mujer en la sociedad, pues ante estos contextos aumenta frecuentemente la opción del matrimonio infantil y precoz como una alternativa para muchas niñas. Ello, pues "... En esas circunstancias, el matrimonio se considera un modo de proteger a las niñas frente al riesgo de violencia sexual, prevenir las relaciones prematrimoniales y el posible deshonor de la familia, evitar que se critique como impuras a las jóvenes de mayor edad solteras, restablecer el honor familiar en casos de violencia sexual o esconder la orientación sexual real o percibida".

También se señala que el riesgo de matrimonio infantil, precoz y forzado se agrava para las niñas en situaciones de conflicto y de crisis humanitaria, "en las que el aumento de los riesgos de pobreza por la inestabilidad financiera y de violencia sexual incrementan en mayor medida la vulnerabilidad de las niñas a esa práctica".

De igual forma, tanto en el informe citado como en diversas observaciones y recomendaciones se ha señalado que el matrimonio infantil y precoz tiene un sin número de repercusiones nocivas, que pueden adoptar múltiples formas, pues:

"Estos matrimonios pueden conllevar una considerable diferencia de edad y de poder entre una novia y su esposo, lo que socava la capacidad de actuación y la autonomía de las niñas y las jóvenes. En ese contexto, éstas son objeto a menudo de violencia física, psicológica, económica y sexual, así como de restricciones a su libertad de circulación. Las mujeres y las niñas que han contraído un matrimonio infantil y forzado pueden sufrir en el matrimonio una situación que se corresponda con las definiciones jurídicas internacionales de esclavitud y prácticas análogas a la esclavitud, como matrimonio servil, esclavitud sexual, servidumbre infantil, trata de niños y trabajo forzoso; asimismo, una proporción potencialmente elevada de casos de matrimonio infantil, al parecer, equivalen a peores formas de trabajo infantil con arreglo al Convenio No. 182 (1999) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).



"Las niñas y las jóvenes que desafían, o se considera que lo hacen, la dinámica del poder en la familia sufren con frecuencia graves consecuencias, como crímenes cometidos en nombre del 'honor' y otras formas de violencia. ...

"El matrimonio infantil, precoz y forzado se asocia con distintas repercusiones sociales y de salud deficiente y con otras consecuencias negativas. En concreto, los embarazos precoces y frecuentes y la continuación forzada del embarazo son habituales en los matrimonios infantiles, están estrechamente vinculados con las elevadas tasas de morbilidad y mortalidad maternoinfantil y pueden afectar negativamente a la salud sexual y reproductiva de las niñas. De hecho, *'las complicaciones relacionadas con el embarazo son la principal causa de muerte entre las mujeres jóvenes, y las niñas tienen el doble de probabilidades de morir en el parto que las mujeres de 20 años de edad o más'*. Las niñas y las mujeres que se ven sometidas a matrimonios infantiles, precoces y forzados frecuentemente no están habilitadas para adoptar decisiones sobre su salud sexual y reproductiva o carecen de información precisa al respecto,. Lo que pone en entredicho su capacidad de, entre otras cosas, decidir sobre el número de hijos que desean tener y con qué frecuencia y negociar el uso de anticonceptivos, e incrementa el riesgo de que contraigan infecciones de transmisión sexual y el VIH.

"Asimismo, se reconoce que el matrimonio infantil y el embarazo precoz constituyen importantes obstáculos para asegurar las oportunidades educacionales, laborales y económicas de otra índole de las niñas y las jóvenes. A menudo se desalienta a las niñas de que asistan a la escuela cuando contraen matrimonio o pueden ser expulsadas de ésta cuando se quedan embarazadas y son tratadas como mujeres adultas independientemente de su edad."

Es importante destacar también que en la recomendación general número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta (14 de noviembre de 2014), se indicó que: "En 2012, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia informó de que casi 400 millones de mujeres de entre 20 y 49 años de edad en todo el mundo se habían casado o habían pasado a formar parte de una unión antes de cumplir los 18 años. Por tanto, los comités han venido prestando atención



especial a los casos en que se ha casado a niñas sin su consentimiento pleno, libre e informado, como cuando se las ha casado demasiado jóvenes como para estar preparadas física y psicológicamente para la vida adulta o para tomar decisiones conscientes e informadas y, por ende, no estaban preparadas para consentir su matrimonio. Otros ejemplos incluyen casos en los que los tutores tienen la potestad legal para consentir el matrimonio de las niñas con arreglo al derecho consuetudinario o la legislación y en los que, por tanto, se casa a las niñas en contra de su derecho a contraer matrimonio libremente."

En este mismo sentido, el Comité de los Derechos del Niño y el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer han sostenido que:

- "[L]as niñas a menudo son víctimas de prácticas tradicionales perniciosas, como los matrimonios a edad muy temprana o forzados, lo que viola sus derechos y las hace más vulnerables al VIH, entre otras cosas, porque esas prácticas a menudo cortan el acceso a la educación y la información".⁴¹

- "Los niños que contraen matrimonio, especialmente las niñas se ven frecuentemente obligadas a abandonar la enseñanza y quedan al margen de las actividades sociales. Además, en algunos Estados Partes los niños casados se consideran legalmente adultos aunque tengan menos de 18 años, privándoles de todas las medidas especiales de protección a que tienen derecho en virtud de la convención. El comité recomienda firmemente que los Estados Partes examinen y, cuando sea necesario, reformen sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años tanto para las chicas como para los chicos."⁴²

- "En la Declaración y Programa de Acción de Viena aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena del 14 al 25 de junio de 1993, se instó a los Estados a que derogaran leyes y reglamentos en vigor y a que eliminaran las costumbres y prácticas que fueran discriminatorias y perjudiciales para las niñas. El párrafo 2 del artículo 16 y las disposiciones de

⁴¹ Observación General No. 3 del Comité de los Derechos del Niño. <http://www.unicef.org/mexico/spanish/UNICEF-ObservacionesGeneralesDelComiteDeLosDerechosDelNino-WEB.pdf>.

⁴² Observación General Número 4 del Comité de los Derechos del Niño. *Ibidem*.



la Convención sobre los Derechos del Niño impiden que los Estados Partes permitan o reconozcan el matrimonio entre personas que no hayan alcanzado la mayoría de edad. En el contexto de la Convención sobre los Derechos del Niño, 'se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad, salvo que en virtud de la ley que le sea aplicable haya alcanzado antes la mayoría de edad'. A pesar de esta definición y teniendo presentes las disposiciones de la Declaración de Viena, el comité considera que la edad mínima para contraer matrimonio debe ser de 18 años tanto para el hombre como para la mujer. Al casarse, ambos asumen importantes obligaciones. En consecuencia, no debería permitirse el matrimonio antes de que hayan alcanzado la madurez y la capacidad de obrar plenas. Según la Organización Mundial de la Salud, cuando los menores de edad, especialmente las niñas se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación. Como resultado, se restringe su autonomía económica.

"Esto no sólo afecta a la mujer personalmente, sino también limita el desarrollo de sus aptitudes e independencia y reduce las oportunidades de empleo, con lo que perjudica a su familia y su comunidad.

"En algunos países se fijan diferentes edades para el matrimonio para el hombre y para la mujer. Puesto que dichas disposiciones suponen incorrectamente que la mujer tiene un ritmo de desarrollo intelectual diferente al del hombre, o que su etapa de desarrollo físico e intelectual al contraer matrimonio carece de importancia, deberían abolirse. En otros países, se permiten los esposales de niñas o los compromisos contraídos en su nombre por familiares. Estas medidas no sólo contravienen la convención, sino también infringen el derecho de la mujer a elegir libremente cónyuge."⁴³

En este contexto, el 19 de diciembre de 2016, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas emitió la siguiente resolución:

"71/175. Matrimonio infantil, precoz y forzado

⁴³ Recomendación General No. 21 (13o. periodo de sesiones, 1994). Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm-sp.htm>.



"La asamblea general,

"Reafirmando su resolución 69/156, de 18 de diciembre de 2014, relativa al matrimonio infantil, precoz y forzado,

"Recordando sus resoluciones 70/138, de 17 de diciembre de 2015, relativa a la niña, y 69/147, de 18 de diciembre de 2014, relativa a la intensificación de los esfuerzos para eliminar todas las formas de violencia contra la mujer y la niña, así como la resolución 29/8 del Consejo de Derechos Humanos, de 2 de julio de 2015, titulada 'intensificación de los esfuerzos para prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado', y todas las resoluciones anteriores relativas al matrimonio infantil, precoz y forzado,

"Guiada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la Convención sobre los Derechos del Niño y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, junto con los Protocolos Facultativos correspondientes, así como por otros instrumentos de derechos humanos pertinentes,

"Reafirmando la Declaración y Programa de Acción de Viena, así como el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen,

"Tomando nota de las conclusiones convenidas por la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en sus periodos de sesiones 58o. y 60o.,

"Acogiendo con beneplácito la agenda 2030 para el desarrollo sostenible, y observando el carácter integrado de la agenda 2030 y todos los objetivos y metas pertinentes para la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado, en particular la meta 5.3,

"Observando con aprecio el Programa Mundial para Acelerar las Medidas Encaminadas a Poner Fin al Matrimonio Infantil, puesto en marcha por el Fondo de Población de las Naciones Unidas y el Fondo de las Naciones Unidas para



la Infancia en marzo de 2016, así como las iniciativas regionales, nacionales y subnacionales para poner fin al matrimonio infantil, precoz y forzado, como la Campaña de la Unión Africana para Eliminar el Matrimonio Infantil y el Plan de Acción Regional para Poner Fin al Matrimonio Infantil en Asia Meridional, y alentando a que se sigan adoptando enfoques coordinados para actuar a todos los niveles,

"Tomando nota con aprecio del informe del secretario general, en el que se resumen los progresos realizados hacia la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado,

"Expresando preocupación por la persistencia del matrimonio infantil, precoz y forzado en todo el mundo, en particular por el hecho de que aproximadamente 15 millones de niñas se siguen casando cada año antes de cumplir 18 años y de que más de 720 millones de mujeres y niñas actualmente vivas se casaron antes de los 18 años,

"Reconociendo que el matrimonio infantil, precoz y forzado es una práctica nociva que constituye una violación o un abuso de los derechos humanos, o plantea obstáculos para su disfrute, y está vinculada a otras prácticas perjudiciales y violaciones de derechos humanos y las perpetúa, y que esas violaciones de los derechos humanos tienen un efecto desproporcionadamente negativo en las mujeres y las niñas, y recalcando las obligaciones y los compromisos de los Estados en materia de derechos humanos de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales de las mujeres y las niñas y prevenir y eliminar la práctica del matrimonio infantil, precoz y forzado,

"Observando con preocupación que la pobreza, la inseguridad y la falta de educación son algunas de las causas fundamentales del matrimonio infantil, precoz y forzado, que los conflictos armados y las emergencias humanitarias son algunos de los factores agravantes y que éste sigue siendo común en las zonas rurales y en las comunidades más pobres, y reconociendo que la mitigación inmediata y la erradicación en última instancia de la pobreza extrema deben seguir siendo cuestiones prioritarias para la comunidad internacional,

"Observando con preocupación también que las desigualdades y los estereotipos de género profundamente arraigados, las prácticas nocivas y las per-



cepciones, costumbres y normas discriminatorias no sólo son obstáculos para el pleno disfrute de los derechos humanos y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas sino también algunas de las causas fundamentales del matrimonio infantil, precoz y forzado, y que la persistencia del matrimonio infantil, precoz y forzado pone a los niños, y en particular a las niñas, en un mayor riesgo de verse expuestos a diversas formas de discriminación y violencia a lo largo de sus vidas,

"Reconociendo que el matrimonio infantil, precoz y forzado menoscaba la autonomía y la capacidad de adoptar decisiones de las mujeres y las niñas en todos los aspectos de sus vidas, y que el empoderamiento de las mujeres y las niñas y la inversión en ellas, así como su participación efectiva en la adopción de todas las decisiones que las afectan, son también factores clave para romper el ciclo de la desigualdad de género y la discriminación, la violencia y la pobreza y son fundamentales, entre otras cosas, para el desarrollo sostenible, la paz, la seguridad, la democracia y el crecimiento económico inclusivo,

"Reconociendo también que el aumento de la concienciación, en particular entre los hombres y los niños, sobre las consecuencias perjudiciales del matrimonio infantil, precoz y forzado puede contribuir a promover normas sociales que respalden los esfuerzos realizados por las niñas y sus familias para eliminar esa práctica nociva,

"Reconociendo además que los hombres y los niños deben actuar como asociados y aliados estratégicos, y que su colaboración efectiva puede ayudar a transformar las normas sociales discriminatorias que perpetúan el matrimonio infantil, precoz y forzado y contribuir a la eliminación de esta práctica y al logro de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y las niñas,

"Observando con preocupación que el matrimonio infantil, precoz y forzado afecta de manera desproporcionada a las niñas con escasa o ninguna educación formal y que es en sí mismo un obstáculo importante para las oportunidades educativas de las niñas y las jóvenes, en particular las niñas que se ven obligadas a abandonar la escuela debido al matrimonio, el embarazo, la maternidad o las responsabilidades del cuidado de los hijos, y reconociendo que las oportunidades educativas están directamente relacionadas con el



empoderamiento, el empleo y las oportunidades económicas de las mujeres y las niñas y con su participación activa en el desarrollo económico, social y cultural, la gobernanza y la adopción de decisiones,

"Reconociendo que el matrimonio infantil, precoz y forzado constituye una grave amenaza para diversos aspectos de la salud física y psicológica de las mujeres y las niñas, incluida su salud sexual y reproductiva, y que éste aumenta en gran medida el riesgo de embarazo precoz, frecuente y no planeado, la mortalidad y la morbilidad materna y neonatal, la fístula obstétrica y las infecciones de transmisión sexual, incluido el VIH/SIDA, así como la vulnerabilidad a todas las formas de violencia,

"Reconociendo también que la incidencia y el riesgo del matrimonio infantil, precoz y forzado pueden aumentar durante las emergencias humanitarias, las situaciones de desplazamiento forzado y conflicto armado y los casos de desastres naturales, y que esta cuestión requiere una mayor atención y la adopción de medidas de protección apropiadas y coordinadas por parte de los interesados pertinentes, con la participación plena y efectiva de las mujeres y las niñas afectadas, desde las primeras etapas de las emergencias humanitarias, y reconociendo además la importancia de hacer frente a la mayor vulnerabilidad de las mujeres y las niñas a la violencia y la explotación sexual y por razón de género en esas situaciones,

"1. Exhorta a los Estados a que, con la participación de los interesados pertinentes, incluidas las mujeres y las niñas, los padres y otros familiares, los dirigentes religiosos, tradicionales y comunitarios, la sociedad civil, las organizaciones dirigidas por niñas, las organizaciones de mujeres, los grupos de jóvenes y defensores de los derechos humanos, los hombres y los niños, los medios de comunicación y el sector privado, elaboren y pongan en práctica respuestas y estrategias integrales, amplias y coordinadas para eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado y prestar apoyo a las niñas y mujeres que hayan sido sometidas a esa práctica o estén en peligro de ser sometidas a ella, incluso mediante el fortalecimiento de los sistemas de protección de los niños, los mecanismos de protección como los albergues, el acceso a la justicia y el intercambio de mejores prácticas entre países;



"2. Exhorta también a los Estados a que promulguen, hagan cumplir y apliquen leyes y políticas para prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado y proteger a quienes estén en peligro de ser objeto de esa práctica, a que velen por que sólo se contraiga matrimonio con el consentimiento informado, libre y pleno de los futuros cónyuges, y a que modifiquen las leyes y políticas pertinentes para eliminar de ellas cualquier disposición que permita a los autores de violaciones, abusos sexuales o secuestros eludir el enjuiciamiento y el castigo casándose con sus víctimas;

"3. Exhorta además a los Estados a que refuercen sus medidas para asegurar la inscripción oportuna de los nacimientos y matrimonios, especialmente en el caso de las personas que viven en las zonas rurales y remotas, en particular mediante la detección y eliminación de todos los obstáculos físicos, administrativos, de procedimiento y de otra índole que dificultan el acceso a la inscripción y el establecimiento de mecanismos, cuando éstos no existan, para la inscripción de los matrimonios consuetudinarios y religiosos;

"4. Exhorta a los Estados a que promulguen leyes relativas a una edad mínima para contraer matrimonio y den a conocer, hagan cumplir y apliquen esas leyes, y a que modifiquen progresivamente las leyes vigentes que permiten contraer matrimonio o fijan la mayoría de edad a edades más tempranas;

"5. Exhorta también a los Estados a que promuevan la participación efectiva de los niños y adolescentes, en especial de las niñas, y celebren consultas activas con ellos sobre todas las cuestiones que los afecten, y a que los informen de sus derechos, incluso sobre los efectos negativos del matrimonio infantil, precoz y forzado, mediante el establecimiento de espacios seguros, foros y redes de apoyo que proporcionen a las niñas y los niños información, preparación para la vida y competencias de liderazgo y les brinden la oportunidad de empoderarse, expresarse, participar de manera efectiva en la adopción de todas las decisiones que los afecten y convertirse en agentes de cambio en sus comunidades;

"6. Exhorta además a los Estados y alienta a los demás interesados a que hagan frente a los estereotipos de género, las normas sociales discriminatorias y las prácticas nocivas que contribuyen a la aceptación y continuación del ma-



rimonio infantil, precoz y forzado, en particular creando conciencia del daño que causa y del costo que supone para la sociedad en general y generando oportunidades de debate a este respecto dentro de las comunidades, entre otros foros, con la participación de las niñas y los niños, las mujeres y los hombres, los dirigentes religiosos, tradicionales y comunitarios y los padres y otros familiares, para examinar los beneficios de la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado y asegurar que tanto las niñas como los niños reciban educación;

"7. Reconoce que el niño, para el pleno y armonioso desarrollo de su personalidad, debe crecer en el seno de la familia, en un ambiente de felicidad, amor y comprensión, y que incumbe a los padres o, en su caso, a los representantes legales la responsabilidad primordial de la crianza y el desarrollo del niño, conviniendo en que es preciso que se les proporcione apoyo a fin de mejorar su capacidad para prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado y reafirmando que su preocupación fundamental ha de ser el interés superior del niño;

"8. Exhorta a los Estados a que promuevan y protejan la igualdad de derechos de las mujeres y las niñas en el acceso a la educación dando mayor importancia a la educación primaria y secundaria gratuita y de calidad, incluso ofreciendo programas de recuperación y alfabetización para quienes no hayan recibido educación formal o hayan abandonado la escuela prematuramente, entre otros motivos como consecuencia del matrimonio o la maternidad, que empoderan a las mujeres jóvenes y las niñas para tomar decisiones informadas sobre sus vidas, el empleo, las oportunidades económicas y la salud, en particular mediante una educación integral, científicamente exacta, adecuada a la edad y adaptada al contexto cultural que ofrezca a los adolescentes y los jóvenes de ambos sexos, escolarizados o no, información acorde a la evolución de sus capacidades sobre la salud sexual y reproductiva, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, los derechos humanos, el desarrollo físico, psicológico y puberal y las relaciones de poder entre hombres y mujeres, para que puedan desarrollar habilidades en relación con su autoestima, la adopción de decisiones informadas, la comunicación y la reducción de los riesgos y desarrollar relaciones respetuosas, en plena colaboración con los jóvenes, los padres, los representantes legales, los cuidadores, los educadores y los proveedores



de servicios de atención de la salud, a fin de contribuir a la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado;

"9. Insta a los Estados a que prevengan y eliminen el matrimonio infantil, precoz y forzado mediante la abolición de las barreras a la educación, en particular garantizando que las niñas y los niños casados, las niñas y las mujeres embarazadas y los padres jóvenes sigan teniendo acceso a la escolarización, mejorando el acceso a educación formal de calidad y a programas de desarrollo de aptitudes, especialmente para las personas que viven en zonas remotas o inseguras, mejorando la seguridad de las niñas en las escuelas y en su desplazamiento a los centros escolares, facilitando instalaciones de saneamiento adecuadas y seguras, en particular para atender las necesidades de higiene menstrual, y adoptando políticas para prohibir, prevenir y combatir la violencia contra los niños, especialmente las niñas;

"10. Insta a los gobiernos a que, con la colaboración de los interesados pertinentes, hagan frente a los factores que contribuyen a la existencia del matrimonio infantil, precoz y forzado, como la pobreza y la falta de oportunidades económicas de las mujeres y las niñas, entre otras cosas garantizando los derechos de las mujeres y las niñas a la herencia y la propiedad de bienes y su acceso, en pie de igualdad con los hombres y los niños, a la protección social, los servicios financieros directos, los servicios de apoyo y el microcrédito a fin de alentar a las niñas a proseguir su educación, a que ofrezcan oportunidades para ampliar los medios de subsistencia mediante el acceso a la educación y formación técnica y profesional y la enseñanza de aptitudes para la vida, incluida la adquisición de conocimientos financieros básicos, y a que promuevan la igualdad de acceso de las mujeres al empleo pleno y productivo y el trabajo decente, su participación política en condiciones de igualdad, y sus derechos a la herencia, la propiedad y el control de las tierras y los recursos productivos;

"11. Insta a los Estados a que garanticen el acceso a la justicia y la existencia de mecanismos de rendición de cuentas y medios de reparación para la aplicación y el cumplimiento efectivos de las leyes destinadas a prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado, en particular suministrando información a las mujeres, las niñas y los niños sobre sus derechos con arreglo a las leyes pertinentes, capacitando a los funcionarios encargados de hacer cumplir



la ley, al personal del sistema de justicia y a los profesionales que trabajan con las mujeres y los niños y asegurando la vigilancia de los casos de matrimonio infantil, precoz y forzado, mejorando la infraestructura jurídica y eliminando todos los obstáculos para acceder a asesoramiento, asistencia y recursos jurídicos;

"12. Insta a los gobiernos a que respeten y protejan el derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental mediante la formulación y aplicación de políticas y marcos jurídicos y el fortalecimiento de los sistemas de salud, incluidos los sistemas de información sobre la salud, que den acceso y disponibilidad universales a servicios de salud de calidad que tengan en cuenta el género y estén adaptados a las necesidades de los adolescentes, a servicios, información y productos básicos relacionados con la salud sexual y reproductiva, a servicios de prevención, tratamiento y atención del VIH y el SIDA, a servicios de salud mental y a intervenciones en materia de nutrición;

"13. Insta también a los gobiernos a que promuevan y protejan los derechos humanos de todas las mujeres y las niñas, en particular el derecho de las mujeres y de aquellas niñas que hayan sido sometidas a un matrimonio infantil, precoz o forzado a tener control y decidir con libertad y responsabilidad sobre las cuestiones relacionadas con su sexualidad, incluida la salud sexual y reproductiva, sin coerción, discriminación ni violencia, y a que aprueben y aceleren la aplicación de leyes, políticas y programas que protejan y permitan el disfrute de todos los derechos humanos y libertades fundamentales, incluidos los derechos reproductivos, de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen;

"14. Exhorta a los Estados a que, en consulta con las mujeres y, cuando proceda, con las niñas, adopten medidas para hacer frente a la creciente vulnerabilidad de las mujeres y las niñas al matrimonio infantil, precoz y forzado y proteger a las mujeres y las niñas de la violencia y la explotación sexual y por razón de género en las emergencias humanitarias, las situaciones de desplazamiento forzado y conflicto armado y los casos de desastres naturales, en particular garantizando su acceso a servicios como los de atención de la salud y educación, y a que integren esas medidas en las actividades de asistencia humanitaria desde las primeras etapas de las emergencias humanitarias;



"15. Alienta a las entidades y los organismos competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y subregionales, en el marco de sus respectivos mandatos, la sociedad civil y otros agentes pertinentes y mecanismos de derechos humanos a que sigan colaborando con los Estados Miembros para formular y aplicar estrategias y políticas a nivel nacional, regional e internacional dirigidas a prevenir y eliminar el matrimonio infantil, precoz y forzado y prestar apoyo a quienes contrajeron matrimonio cuando todavía eran niñas o niños;

"16. Afirma la necesidad de que los Estados mejoren la recopilación y utilización de datos cuantitativos, cualitativos y comparables sobre la violencia contra las mujeres y las prácticas nocivas, desglosados por sexo, edad, discapacidad, estado civil, raza, origen étnico, estatus migratorio, ubicación geográfica, situación socioeconómica, nivel de educación y otros factores clave, según proceda, aumenten la investigación y la divulgación de buenas prácticas basadas en pruebas empíricas respecto de la prevención y eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado y fortalezcan la vigilancia y la evaluación de los efectos de las políticas y los programas existentes como medio de garantizar su eficacia y aplicación;

"17. Alienta a los gobiernos a que incluyan información sobre los progresos realizados hacia la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado en los informes nacionales que presenten a los órganos pertinentes creados en virtud de tratados, así como en el contexto del examen periódico universal y de los exámenes nacionales de carácter voluntario realizados en el marco del foro político de alto nivel sobre el desarrollo sostenible bajo los auspicios del Consejo Económico y Social;

"18. Solicita al secretario general que, antes del final de su septuagésimo segundo periodo de sesiones, le presente un informe exhaustivo sobre los progresos realizados hacia la eliminación del matrimonio infantil, precoz y forzado en todo el mundo, que incluya, para su examen por los Estados Miembros, recomendaciones orientadas a la acción para acabar con esa práctica, aprovechando la información proporcionada por los Estados Miembros, los órganos, organismos, fondos y programas de las naciones unidas, la sociedad civil y otros interesados pertinentes;



"19. Decide examinar la cuestión del matrimonio infantil, precoz y forzado en su septuagésimo tercer periodo de sesiones, en relación con el tema titulado 'Promoción y protección de los derechos del niño', teniendo en cuenta la naturaleza polifacética y el alcance mundial de dicha cuestión.

"65a. sesión plenaria

"19 de diciembre de 2016."

Esta resolución fue reafirmada por el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en el 35o. periodo de sesiones llevado a cabo del 6 al 23 de junio de 2017, según se advierte del proyecto de resolución emitido el día 20 del mes y año en cita.

3.2. Observaciones realizadas a México.

De manera esencial cabe destacar que el Comité de los Derechos del Niño ha realizado las siguientes observaciones a México:

"Observaciones finales sobre los informes periódicos cuarto y quinto consolidados de México (8 de junio de 2015)"

"...

"Prácticas nocivas"

"37. Aunque se destaca que de acuerdo con el artículo 45 de la LGDNNa las leyes federales y estatales deben establecer como edad mínima para contraer matrimonio tanto para niñas como para niños a los 18 años, y que el Código Civil Federal ya ha sido modificado guardando estos lineamientos, al comité le preocupa la efectiva implementación de este mandato a nivel de los Estados. También existe la preocupación por la alta prevalencia de matrimonios de niñas y niños y por los casos reportados sobre matrimonio forzoso, especialmente de niñas que pertenecen a comunidades indígenas.



"38. A la luz de la observación general No. 18. (2014) adoptada de manera conjunta con el Comité para la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer, el comité recomienda al Estado Parte que asegure la efectiva implementación del artículo 45 de la LGDNNA, asegurando que la edad mínima para contraer matrimonio por parte de niñas y niños sea establecida en 18 años en las leyes de todos los estados. El Estado Parte debe también implementar programas integrales de sensibilización sobre las consecuencias negativas del matrimonio infantil en niñas, teniendo como población objetivo a los familiares, maestros y líderes indígenas.

"...

"Niños pertenecientes a minorías o grupos indígenas

"61. El Comité continúa preocupado porque la niñez indígena y afroamericana continúan sufriendo discriminación y violencia y además, son los más afectados por la pobreza extrema, la desnutrición, la mortalidad materna-infantil, los matrimonios infantiles, el embarazo precoz, la contaminación ambiental y la falta de acceso a educación de calidad y servicios de registro civil.

"62. A la luz de su Observación General No. 11 (2009) sobre la niñez indígena y sus derechos en virtud de la convención, el Comité recomienda al Estado Parte que:

"(a) Adopte medidas integrales, en particular medidas afirmativas, de conformidad con el artículo 40 de la LGDNNA, para que niñas y niños indígenas y afroamericanos gocen de todos sus derechos en la práctica, en particular en el área de salud, educación, nutrición y acceso a la justicia y servicios de registro civil. Las niñas y los niños indígenas y sus familias deben ser capaces de participar de manera efectiva en todas las decisiones que les afectan;

"(b) Refuerce las medidas para proteger a niñas y niños indígenas y afroamericanos de la explotación y la violencia, incluso en los centros de acogida para niñas y niños indígenas que asisten a la escuela. Dichas medidas deben elaborarse en consulta con los líderes de las comunidades indígenas y afroamericanas;



"(c) Recopile datos desglosados sobre niñas y niños indígenas y afromexicanos y que estén relacionados con todos los ámbitos que abarca la convención y sus protocolos facultativos."

En similar sentido, el Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer formuló observaciones mediante oficio CEDAW/C/MEX/CO/9, de veinticinco de julio de dos mil dieciocho, en donde indicó:

"Matrimonio y relaciones familiares

"51. El comité celebra que en el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes se disponga el aumento a 18 años de la edad mínima de matrimonio de las muchachas y los muchachos. No obstante, al comité le preocupa la aplicación efectiva de esa disposición en los Estados. También le preocupan las denuncias de matrimonios forzados, especialmente en las comunidades indígenas.

"52. De conformidad con su recomendación general núm. 31, el comité recomienda al Estado Parte que vele por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en las leyes de todos los Estados y se respete en la práctica en todo el país. Recomienda además que el Estado Parte realice amplias campañas de concienciación para contrarrestar las actitudes culturales que legitiman el matrimonio precoz y que implante mecanismos de registro de todos los matrimonios, especialmente en las zonas rurales y remotas y en las poblaciones indígenas."

3.3. Conclusiones convenidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña.

La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, al emitir las "Conclusiones convenidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación y violencia contra la niña", señaló que resulta necesario que los Estados:



"k) Examinen, promulguen y hagan cumplir estrictamente leyes y normas relativas a la edad mínima para expresar consentimiento y contraer matrimonio, aumenten la edad mínima para contraer matrimonio, cuando sea necesario, y generen apoyo social para la aplicación de esas leyes, entre otras cosas, ampliando las oportunidades de educación para las niñas y promocionando los beneficios que se derivan de su escolarización;

"...

"h) Elaboren y financien adecuadamente programas educativos y de preparación para la vida dirigidos a las niñas que no están matriculadas en programas educativos académicos debido a circunstancias especiales, como la pobreza extrema, el trabajo infantil, el abuso o la explotación, la trata, la prostitución, los conflictos armados y los desplazamientos, la migración, el matrimonio precoz y el matrimonio forzado, los embarazos, la maternidad y las discapacidades."

Todo lo anterior nos permite advertir que el marco normativo internacional y las recomendaciones y observaciones realizadas por parte de los organismos de derechos humanos internacionales han sido un factor de cambio que ha impulsado a los legisladores nacionales, tanto a nivel federal como local, a realizar los "*ajustes*" necesarios en los ordenamientos jurídicos nacionales con el fin de armonizarlos con el marco de derechos humanos y con los alcances otorgados a esos derechos por aquellos organismos.

En este contexto, se procede a dar respuesta a los conceptos de invalidez formulados por la parte promovente de la presente acción de inconstitucionalidad.

SÉPTIMO.—Estudio de fondo. En los conceptos de invalidez, la parte demandante aduce, en esencia, que la reforma al artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes —y consecuentes reformas y derogaciones de las demás porciones normativas impugnadas—, al eliminar la posibilidad de que un Juez pueda dispensar, en casos graves y justificados, que menores de dieciocho años puedan contraer matrimonio, violenta diversos derechos en perjuicio de aquéllos y de sus hijos.



Ello, en el entendido que:

a) Si bien los artículos 16 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 17 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen que las leyes internas de cada Estado fijarán la edad y condiciones para contraer matrimonio, lo cierto es que el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios prevé que la autoridad competente deberá poder dispensar el requisito de la edad por causas justificadas y en interés de los contrayentes.

b) El derecho a contraer matrimonio trae aparejado el reconocimiento y ejercicio de otros derechos o beneficios en favor de ambos cónyuges, como: los beneficios fiscales; beneficios de solidaridad; beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; beneficios de propiedad; beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros; tal y como se ha reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 46/2015 (10a.).

Por tanto, cuando se prohíbe que una persona se case, no sólo se le priva de ejercer el derecho de contraer matrimonio, sino también del disfrute de los demás derechos que derivan de aquél, así como de la seguridad jurídica que implica estar en una relación de pareja formalizada a través del matrimonio.

c) La institución del matrimonio también trae aparejados derechos para los hijos que nacen de quienes se encuentran en una relación de este tipo, como la presunción de paternidad que conlleva a la filiación, y con ella los derechos a obtener alimentos, a la convivencia, a gozar de las medidas de protección por parte de su familia, a la identidad, a obtener un nombre propio y apellidos de los padres, a la nacionalidad, a gozar de la patria potestad y la guarda y custodia, a heredar, etcétera. Y, por contrapartida, se genera también la consecuente responsabilidad de los ascendientes de satisfacer esos derechos.

En este contexto, la afectación que genera la prohibición para que los menores de dieciocho años contraigan matrimonio no debe verse de manera ais-



lada, sino de manera integral con los efectos que provoca en los derechos de terceros, al tratarse de una institución que reconoce derechos a los hijos que nacen en matrimonio y a la familia constituida bajo esta figura jurídica, la cual ha sido adoptada tradicionalmente por nuestra sociedad y a la que la ley ha reconocido derechos específicos que benefician tanto a los contrayentes como a los hijos.

d) Aunque el matrimonio no es la única manera de formar una familia, lo cierto es que, al impedirle a una persona que se case, se le priva del derecho a optar por este tipo de familia, con lo que se violenta el libre desarrollo de la personalidad.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que el Estado tiene prohibido interferir en la elección que en ejercicio de su autonomía realicen las personas, teniendo como único límite el orden público y los derechos de terceros.

e) Los hijos que nacen fuera de matrimonio no tienen derecho a la presunción de la filiación, por lo que si bien gozan de los mismos derechos que los hijos que nacen dentro de matrimonio, deben acudir a los tribunales a demandar el reconocimiento de su identidad, a tener un nombre, una nacionalidad y una filiación, con lo que se violenta el principio del interés superior de la niñez.

f) El derecho a contraer matrimonio no tiene restricción alguna en la Constitución, y según la Declaración Universal de Derechos del Hombre, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, tal derecho le corresponde a quienes estén en edad núbil, mientras que, de conformidad con el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de Matrimonios, los Estados Parte deben adoptar medidas para determinar la edad mínima para que las personas puedan casarse legalmente, pero también se dispone que la autoridad competente debe poder dispensar el requisito de la edad por causas justificadas y en interés de los contrayentes.

Por tanto, la restricción que se hace en el artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes excede a las disposiciones constitucionales y convencionales, al no permitir que un Juez pueda otorgar la dispensa por razón de la edad en casos excepcionales.



g) Si bien una de las tendencias a prohibir el matrimonio infantil atiende a una problemática generada por matrimonios forzados que se da principalmente en el África subsahariana y en Asia Meridional, según documentos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, lo cierto es que en Aguascalientes, según estadísticas del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), específicamente, en el cuadro 3.9 del anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes dos mil quince, la incidencia de madres menores de diecinueve años en el año 2013 fue de 18.68% de las entrevistadas, mientras que en el año 2014 fue de 19.64%, lo que refleja la necesidad de que se legisle en protección de los y las adolescentes que se convierten en padres y madres a temprana edad y de los hijos e hijas que tengan, procurando siempre el interés superior de los menores de edad.

h) La restricción contenida en la norma impugnada impide que menores de dieciocho años que hayan alcanzado la madurez suficiente para contraer matrimonio, puedan ser evaluados por la autoridad jurisdiccional para que, en caso de ser procedente, se les dispense la edad y se les permita casarse.

En este contexto, la reforma impugnada afecta el artículo 1o. constitucional, pues el legislador no atendió a los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos, en tanto que la eliminación de la posibilidad de otorgar dispensa constituye una regresión en el orden jurídico mexicano convencional.

Al respecto, debe decirse que la porción normativa controvertida no puede considerarse una restricción necesaria, pues para cuidar que los menores de dieciocho años no sean víctimas de matrimonios en detrimento de sus derechos, existen medidas menos lesivas, como la que estaba establecida antes de la reforma, la cual garantizaba que tanto los adolescentes que se casaran como los hijos que les nacieran, en caso de que los hubiera, pudieran gozar de los derechos que las leyes del Estado les reconocen a los cónyuges y a los hijos de matrimonio.

i) La prohibición de que los menores de dieciocho años se casen, sin posibilidad de excepción, no constituye un medio apto para prohibir la unión de dos personas menores de esa edad; sólo constituye un obstáculo para que las



personas con la voluntad de contraer matrimonio lo realicen, pues con esta medida no se impide que formen uniones libres que comportan derechos diferentes a la institución del matrimonio, pero sí se les coarta su derecho a la seguridad jurídica que les da el desarrollo de su libre personalidad, al no permitirles optar por el tipo de unión que quieran y los derechos protectores de la familia.

j) La reforma resulta discriminatoria desde el punto de vista de la transversalidad de los derechos humanos, ya que no constituye solamente una restricción al derecho a casarse y constituir una familia a través de la unión del matrimonio, sino un obstáculo que impide su derecho para todas las personas menores de dieciocho años; lo que infringe el artículo 1o., párrafo 5, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Previo a dar respuesta a los citados argumentos, resulta importante destacar que si bien el derecho a contraer matrimonio ha sido reconocido como un derecho humano en diversos instrumentos internacionales, siempre ha estado restringido en razón de la edad.

Lo anterior quedó evidenciado con el análisis histórico-evolutivo realizado en el considerando anterior, en que se abordó la problemática que representaba precisar la "*edad núbil*" como edad mínima para contraer matrimonio, y en donde se concluyó que esa edad mínima debía quedar fijada por cada Estado, y que para el caso del Estado Mexicano, con motivo de reformas diversas a la que aquí se cuestiona, esa edad actualmente ha quedado determinada en dieciocho años, tal como se advierte del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes.⁴⁴

En atención a ello, sólo será materia de análisis el conjunto de reformas que afectó al sistema normativo relacionado con la posibilidad excepcional de que, hasta antes del veintidós de febrero de dos mil dieciséis, tenían los jóvenes mayores de catorce años y menores de dieciocho para que en casos graves y justificados, según la autoridad judicial, pudieran ejercer el derecho a contraer matrimonio en el Estado de Aguascalientes, así como de todas las

⁴⁴ "Artículo 45. Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años."



disposiciones que pudieran implicar el reconocimiento o permisión del matrimonio de menores, como el otorgamiento de dispensas, la emancipación, los esponsales, la capacidad para administrar bienes y otorgar capitulaciones, las causas de nulidad de los matrimonios de menores y sus excepciones.

Por otra parte, dado que la actora en la presente acción de inconstitucionalidad sostiene en sus conceptos de invalidez que, al eliminarse las dispensas en cuestión, se afectan diversos derechos de niñas, niños y adolescentes, esta Suprema Corte considera importante establecer, previo al estudio de las violaciones aducidas, que el análisis de tales violaciones debe hacerse tomando en consideración los principios de interés superior del menor y bajo una perspectiva de género, haciendo énfasis en la afectación que resienten las niñas (menores de dieciocho años) que contraen matrimonio a través del otorgamiento de dispensas.

Para ello, es importante señalar que, a nivel constitucional, el interés por proteger los derechos de niños y niñas (incluidos los adolescentes) fue reconocido mediante reforma de siete de abril del año dos mil, al incorporarse al artículo 4o., párrafo sexto, una disposición que reconocía derechos específicos de niños y niñas, en los siguientes términos:

"Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral."

Cabe señalar que, con motivo de esa reforma, la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció el interés superior de la infancia como un principio implícito de rango constitucional y como un punto de convergencia con el *corpus iuris* internacional de protección de la niñez.⁴⁵

⁴⁵ En el amparo directo en revisión 1187/2010, resuelto el 1o. de septiembre de 2010, por unanimidad de cinco votos, se reconoció esta situación. Asimismo, en dicho asunto se mencionó que en el dictamen sobre la iniciativa de reforma al artículo 4o. constitucional de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de atención a Niños, Jóvenes y Tercer Edad y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores, de 9 de diciembre de 1999, se sostuvo que "no escapa a estas Comisiones Unidas el hecho de que resulta necesario para la citada reforma constitucional reconocer ideales consignados en la legislación internacional, así como los generados en diversos foros en la



Y mediante reforma de doce de octubre de dos mil once se amplió el marco constitucional de protección de niñas y niños, pues se reformó el artículo 4o., párrafo noveno (antes sexto), de la Constitución General de la República, para establecer que:

"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."

Ya bajo este contexto, tanto la Primera Sala como el Tribunal Pleno de este Alto Tribunal han emitido diversos criterios en relación con el interés superior de la niñez.

De manera reciente, al resolverse la acción de inconstitucionalidad 39/2015, en sesión de siete de junio de dos mil dieciocho, el Tribunal Pleno consideró que:

- El interés superior de la niñez es un principio de rango constitucional previsto en el artículo 4o., párrafos nueve, diez y once, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El interés superior de la niñez es uno de los principios rectores más importantes del marco internacional de los derechos del menor. No sólo es menciona-

materia". Por su parte, en el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, que actuó como Cámara Revisora de aquella iniciativa de reforma, de 15 de diciembre de 1999, se resalta "la pertinencia de actualizar el contenido del vigente párrafo final del artículo cuarto constitucional, a la luz de los compromisos internacionales suscritos por nuestro país respecto de los derechos de niños y de niñas".

Ver también la tesis aislada 1a. XLVII/2011, registro digital: 162354, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, abril de 2011, página 310: "INTERÉS SUPERIOR DEL NIÑO. ES UN PRINCIPIO DE RANGO CONSTITUCIONAL IMPLÍCITO EN LA REGULACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS MENORES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4o. CONSTITUCIONAL."



do expresamente en varios instrumentos, sino que es constantemente invocado por los órganos internacionales encargados de aplicar esas normas.

- Por ejemplo, el artículo 3.1 de la Convención sobre los Derechos del Niño establece que en cualquier medida que tomen las autoridades estatales deben tener en cuenta de forma primordial el interés superior del niño. Los artículos 9, 18, 20, 21, 37 y 40 también mencionan expresamente este principio.

- La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que el interés superior del niño es un "punto de referencia para asegurar la efectiva realización de todos los derechos contemplados en ese instrumento, cuya observancia permitirá al sujeto el más amplio desenvolvimiento de sus potencialidades", y ha dicho también que se trata de un criterio al que "han de ceñirse las acciones del Estado y de la sociedad en lo que respecta a la protección de los niños y a la promoción y preservación de sus derechos".

- Por su parte, el Comité para los Derechos del Niño ha señalado que "[e]l principio del interés superior del niño se aplica a todas las medidas que afecten a los niños y exige medidas activas, tanto para proteger sus derechos y promover su supervivencia, crecimiento y bienestar como para apoyar y asistir a los padres y a otras personas que tengan la responsabilidad cotidiana de la realización de los derechos del niño".

- En el ámbito interno, el legislador ordinario ha desarrollado ese principio expresamente en la legislación derivada del artículo 4o. constitucional.

- En vista de todo este material jurídico, esta Suprema Corte ha reconocido en varios precedentes que el principio de interés superior del niño implica, entre otras cosas, tomar en cuenta aspectos relativos a garantizar y proteger su desarrollo y el ejercicio pleno de sus derechos, como criterios rectores para la elaboración de normas y aplicación en todos los órdenes relativos a la vida de niñas y niños, de conformidad con lo establecido en el Texto Constitucional y la Convención sobre Derechos del Niño.

- De acuerdo con todo lo anterior, el interés superior del niño es un principio que desempeña un papel muy relevante en el derecho internacional, está



reconocido expresamente por el artículo 4o. constitucional, ha sido desarrollado en varios precedentes de esta Suprema Corte y es recogido expresamente en las disposiciones reglamentarias de ese precepto constitucional como un principio rector de los derechos del niño.

- A juicio de este Tribunal Pleno, el interés superior del niño es una expresión del principio de autonomía personal y tiene una conexión importante con el libre desarrollo de la personalidad.

- En efecto, el principio de autonomía personal es un principio cardinal en cualquier sistema jurídico que reconozca los derechos humanos, como el nuestro.

- De acuerdo con este principio, 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 de virtud que cada uno elija, así como a impedir la interferencia injustificada de otras personas en su persecución.⁴⁶

- La posibilidad de elegir y materializar libremente un plan de vida o un ideal de virtud personal y, por tanto, para ejercer el derecho al libre desarrollo de la personalidad, requiere de la provisión de un conjunto de bienes básicos con determinadas características, como la educación, la salud, la alimentación, etcétera, pues el acceso a estos bienes básicos, que dan contenido a todo un catálogo de derechos fundamentales, tiene una conexión necesaria con la creación, primero, y el ejercicio, después, de la autonomía personal.

- El principio del interés superior del menor es una manera de referirse, precisamente, a ese conjunto de bienes básicos protegidos por derechos fundamentales, necesarios para que los menores adquieran autonomía personal.

⁴⁶ Este principio ha sido reconocido, entre otros, en el amparo en revisión 750/2015 o la contradicción de tesis 73/2014, ambos de la Primera Sala.



- No obstante que se trata de derechos de los menores, su ejercicio, bajo ciertas condiciones, puede ser restringido en atención a las condiciones de inmadurez de éstos. En efecto, por regla general, los menores no han alcanzado las condiciones de madurez suficientes para ponderar racionalmente sus propios intereses, por lo que ciertas decisiones de éstos, en esas condiciones, podrían tener por efecto dañar su autonomía futura en contra de sus propios intereses.

- Así, si bien debe procurarse la participación progresiva del menor en todas las decisiones que le afecten, en ciertas condiciones está justificado imponerle el ejercicio de ciertos derechos, como la educación básica o el acceso a la salud preventiva, incluso, en contra de o sin contar con su consentimiento.

- Sin embargo, este tipo de medidas se justifican si y sólo si y en la medida en que tienen como finalidad, precisamente, preservar la propia autonomía del menor y no la realización de fines de terceras personas, esto es, en la medida en que respetan el contenido esencial de los derechos fundamentales cuyo ejercicio se impone.

- En este sentido, el principio del interés superior del menor implica el reconocimiento de que los menores son titulares de derechos y no meros objetos de protección, y de que estos derechos tutelan bienes básicos indispensables para que los niños desarrollen su autonomía personal.

- Vistas bajo este prisma, cobran pleno sentido las implicaciones que este principio, el interés superior del menor, impone a terceros, como los que tienen a su cargo el cuidado de los menores y al Estado mismo.

- Este principio funciona, en su aspecto principal, como un derecho fundamental de los menores que congrega las exigencias normativas derivadas del principio de autonomía personal y, en otro aspecto, como una directriz dirigida a los poderes públicos para que garanticen y maximicen, a través de distintos instrumentos (la emisión y aplicación de normas jurídicas, la creación de instituciones, la emisión de actos administrativos, etcétera) la protección de ese principio.



- Así, esta Suprema Corte ha establecido que, en tanto principio, el interés superior del niño cumple varias funciones.

Por una parte, este concepto irradia todos los derechos que tienen como objeto la protección del menor.

2. Por otra, constituye un criterio orientador de toda producción normativa, entendida en sentido amplio y relacionada con los derechos del menor, lo que incluye no sólo la interpretación y aplicación del derecho por parte de los Jueces, sino también todas las medidas emprendidas por el legislador, así como las políticas públicas, programas y acciones específicas llevadas a cabo por las autoridades administrativas. En definitiva, el principio del interés superior del niño debe informar todos los ámbitos de la actividad estatal que estén relacionados directa o indirectamente con los menores.

3. En esta línea, esta Suprema Corte ha sostenido que el principio del *interés superior de la infancia* junto con el derecho de prioridad, implican –entre otras cosas– que las políticas, acciones y toma de decisiones del Estado relacionadas con los menores de dieciocho años deben buscar el beneficio directo del infante y del adolescente a quienes van dirigidas, y que las instituciones de bienestar social, públicas y privadas, los tribunales, las autoridades administrativas y los órganos legislativos, al actuar en sus respectivos ámbitos, otorguen prioridad a los temas relacionados con dichos menores.⁴⁷

- En sentido similar se ha pronunciado el Comité de los Derechos del Niño, al señalar que: "[t]odos los órganos o instituciones legislativos, administrativos y judiciales han de aplicar el principio del interés superior del niño estudiando sistemáticamente cómo los derechos y los intereses del niño se ven afectados o se verán afectados por las decisiones y las medidas que adopten; por ejemplo, una ley o una política propuestas o existentes, una medida administrativa o una decisión de los tribunales, incluyendo las que no se refieren directamente a los niños pero los afectan indirectamente."⁴⁸

⁴⁷ Tesis aislada P. XLV/2008, "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." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVII, junio de 2008, página 712, con número de registro digital: 169457»

⁴⁸ Observación General No. 5 (2003), párrafo 12.



- En el ámbito jurisdiccional, el interés superior funciona como un principio rector de la actividad interpretativa relacionada con cualquier norma jurídica que tenga que aplicarse a un niño en un caso concreto o que pueda afectar los intereses de algún menor. Este principio ordena la realización de una interpretación sistemática que, para darle sentido a la norma en cuestión, tome en cuenta los deberes de protección de los menores y los derechos especiales de éstos previstos en la Constitución, tratados internacionales y leyes de protección de la niñez. En definitiva, los actos jurisdiccionales que involucren a menores deben garantizar los derechos necesarios para que éstos desarrollen su autonomía.
- Cuando se trata de medidas legislativas o administrativas que afecten derechos de los menores, el interés superior del niño demanda de los órganos jurisdiccionales la realización de un *escrutinio mucho más estricto*, como antes se ha reconocido, en relación con la legitimidad constitucional de la medida, puesto que se trata de la afectación a un principio que acopia los derechos fundamentales de los menores y, por tanto, cuya afectación puede tener una trascendencia de suma importancia en la autonomía futura de éstos. La mayor exigencia en el examen de la constitucionalidad de esas medidas también se deriva de la especial protección de la que son objeto los menores.
- Eso quiere decir que toda aquella producción normativa dirigida a los menores de edad, que no dé prioridad a su protección o busque el mayor beneficio, será contraria, prima facie, al interés superior del menor.

Por otra parte es dable destacar que la Constitución ha sido sensible a la evolución de las personas, desde su etapa infantil, pues si bien en un inicio se reconoció la importancia de proteger los derechos de los niños en general, actualmente también hace referencia a subgrupos de "niños" de acuerdo a su edad y madurez, como por ejemplo los "adolescentes".⁴⁹

⁴⁹ La diferenciación entre estos subgrupos quedó reflejada finalmente en el artículo 5 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, al establecer:

"Artículo 5. Son niñas y niños los menores de doce años, y adolescentes las personas de entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad.

"Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor de dieciocho años de edad, se presumirá que es adolescente. Cuando exista la duda de si se trata de una persona mayor o menor de doce años, se presumirá que es niña o niño."



Lo anterior se evidencia con la reforma de doce de octubre de dos mil once, en la que el Constituyente adicionó al artículo 73 de la Carta Magna, la fracción XXIX-P, para establecer:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 12 de octubre de 2011)

"XXIX-P. Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea Parte."⁵⁰

De donde se advierte que actualmente tanto la Federación como las entidades federativas y los Municipios tienen facultades concurrentes⁵¹ para legislar y actuar en materia de protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, para lo cual deberán velar siempre por el interés superior de éstos y cumplir con los tratados internacionales aplicables.

⁵⁰ Esta fracción fue reformada el veintinueve de enero de dos mil dieciséis para el único efecto de modificar "*Distrito Federal*" por "*Ciudad de México*".

⁵¹ Sobre la concurrencia en cuanto a las facultades legislativas, resulta aplicable la tesis jurisprudencial P./J. 5/2010, de rubro y texto siguientes:

"LEYES LOCALES EN MATERIAS CONCURRENTES. EN ELLAS SE PUEDEN AUMENTAR LAS PROHIBICIONES O LOS DEBERES IMPUESTOS POR LAS LEYES GENERALES.—Las leyes generales son normas expedidas por el Congreso de la Unión que distribuyen competencias entre los distintos niveles de gobierno en las materias concurrentes y sientan las bases para su regulación, de ahí que no pretenden agotar la regulación de la materia respectiva, sino que buscan ser la plataforma mínima desde la que las entidades puedan darse sus propias normas tomando en cuenta su realidad social. Por tanto, cumpliendo el mínimo normativo que marca la ley general, las leyes locales pueden tener su propio ámbito de regulación, poniendo mayor énfasis en determinados aspectos que sean preocupantes en una región específica. Si no fuera así, las leyes locales en las materias concurrentes no tendrían razón de ser, pues se limitarían a repetir lo establecido por el legislador federal, lo que resulta carente de sentido, pues se vaciaría el concepto mismo de concurrencia. En este sentido, las entidades federativas pueden aumentar las obligaciones o las prohibiciones que contiene una ley general, pero no reducirlas, pues ello haría nugatoria a ésta.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2322, con el número de registro digital: 165224.



En este contexto resulta importante destacar que en el proceso legislativo correspondiente a la adición de la fracción XXIX-P en comento, y en específico en el dictamen elaborado por la Cámara de Senadores (Revisora) el treinta y uno de marzo de dos mil once, retomado, posteriormente, por la Cámara de Diputados en el dictamen (elaborado para los efectos del artículo 72, inciso e), constitucional), se precisó:

"Y finalmente, estas comisiones dictaminadoras coinciden en establecer en el artículo 73 constitucional la facultad del Congreso para legislar en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes; en el entendido de que se trata de un tema de prioridad de la Federación y así se podrá contar con un instrumento jurídico adecuado.

"Porque si bien el Congreso de la Unión ha emitido una ley en la materia, abrió la puerta a una variedad de versiones estatales sobre un mismo derecho, ya que como se menciona en el dictamen de la Colegisladora, no obstante la existencia de ordenamientos secundarios en 30 entidades federativas, lo que tenemos es una heterogeneidad que atenta en contra de quienes se suponen son los sujetos fundamentales de estas leyes: las niñas, niños y adolescentes.

"Es por ello que resulta necesario que los tres órdenes de gobierno, en una relación armónica, de recíproca complementación y de idéntica responsabilidad puedan dar mejores resultados. Ya que por tratarse de un derecho fundamental, no debe tener modalidades distintas."

De lo anterior se advierte que la intención del Constituyente fue que no hubiera modalidades en los Estados en todo lo que respecta a los derechos de niños, niñas y adolescentes.

En acatamiento a lo dispuesto por la disposición constitucional citada, el Congreso de la Unión expidió el cuatro de diciembre de dos mil catorce la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes que, de acuerdo con su artículo 1o., tiene como finalidad:

"I. Reconocer a niñas, niños y adolescentes como titulares de derechos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibili-



dad y progresividad; en los términos que establece el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"II. Garantizar el pleno ejercicio, respeto, protección y promoción de los derechos humanos de niñas, niños y adolescentes conforme a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano forma Parte;

"III. Crear y regular la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, a efecto de que el Estado cumpla con su responsabilidad de garantizar la protección, prevención y restitución integrales de los derechos de niñas, niños y adolescentes que hayan sido vulnerados;

"IV. Establecer los principios rectores y criterios que orientarán la política nacional en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, así como las facultades, competencias, concurrencia y bases de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal; y la actuación de los Poderes Legislativo y Judicial, y los organismos constitucionales autónomos; y,

"V. Establecer las bases generales para la participación de los sectores privado y social en las acciones tendentes a garantizar la protección y el ejercicio de los derechos de niñas, niños y adolescentes, así como a prevenir su vulneración."

Mientras que en su artículo 45 prevé que las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, "establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años".⁵²

⁵² Ello, sin que se haya previsto en esa legislación la posibilidad de otorgar u obtener dispensas por razón de la edad, o de autorizar en alguna forma el matrimonio de jóvenes menores de dieciocho años; por el contrario, del proceso legislativo respectivo se advierte que la intención del legislador, al establecer ese límite de edad, fue eliminar la posibilidad de que niños, niñas y adolescentes (menores de 18 años), pudieran contraer matrimonio, por el riesgo inminente en que se colocan, y en atención a las evidencias y recomendaciones realizadas por los Comités de la ONU.



Una vez que ha quedado demostrada la existencia del interés superior reconocido a nivel constitucional y convencional, en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes, resulta importante destacar que el matrimonio infantil en nuestro país tiene mayor incidencia y afecta principalmente a las niñas, y con mayor énfasis a las que viven en pobreza, así como a las que tienen un menor nivel educativo, y se concentra mayoritariamente en comunidades rurales e indígenas.⁵³

En efecto, de acuerdo con la Recomendación General Número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación de la Mujer, el matrimonio infantil a menudo va acompañado de embarazos y partos precoces y frecuentes, que provocan tasas de mortalidad y morbilidad materna superiores a la media; en este tipo de matrimonios, en particular cuando el marido es considerablemente mayor que la esposa, y en los que las niñas tienen un nivel educativo escaso, las niñas suelen tener un poder de decisión restringido con respecto a sus propias vidas; asimismo, el matrimonio infantil conduce a tasas de deserción escolar más altas, especialmente entre las niñas, así como a la expulsión forzosa de la escuela y a un mayor riesgo de violencia doméstica, además de limitar el disfrute del derecho a la libertad de circulación.⁵⁴

De ahí que en el presente caso se considera necesario tomar en consideración no sólo el interés superior del menor, sino también la visión de perspectiva de género, pues sólo así podrán advertirse, en su justa medida, las consecuencias que tienen los matrimonios infantiles –logrados mediante el otorgamiento de dispensas a menores de dieciocho años– respecto de las niñas (incluidas las adolescentes).

⁵³ Según la Encuesta Nacional de la Juventud 2010, el 17.3 por ciento de las mujeres entre los 20 y 24 años de edad se casaron siendo niñas, lo que sólo ocurrió respecto del 3.9 por ciento de los varones.

De acuerdo con la última Encuesta Nacional de Dinámica Demográfica del INEGI, en el 2014 había un 15 por ciento de adolescentes de 15 a 19 años casadas o en unión libre. A partir de esa misma encuesta, ONU Mujeres encontró que, entre las mujeres de 20 a 24 años, 3.74 por ciento se unió antes de los 15 años y 21.4 por ciento antes de los 18; y que de las mujeres que se casaron antes de los 18 años, el 46.9 por ciento sólo había cursado la primaria.

⁵⁴ *Cfr.* Recomendación General Número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer.



Precisado lo anterior, y por razón metodológica, se procede a dar respuesta, en primer lugar, a los conceptos de invalidez en los que se sostiene que la reforma a los preceptos impugnados transgrede lo dispuesto por el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, pues al establecerse en esa norma convencional la posibilidad de que las autoridades competentes otorguen dispensas por razón de la edad para contraer matrimonio, el legislador de Aguascalientes no estaba facultado para eliminar del orden normativo local la figura de las dispensas, con las consecuencias que ésta tiene.

Para dar respuesta a ello, se considera conveniente formular las siguientes preguntas:

1. ¿El legislador de Aguascalientes violó el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, al eliminar la posibilidad de otorgar dispensas –en casos graves y justificados– a menores de edad para contraer matrimonio?

Al respecto, es necesario tener presente que la labor jurisdiccional cotidiana, las diversas reformas constitucionales, la constante emisión de convenios y tratados internacionales, así como la consecuente interpretación realizada por los organismos internacionales, nos permiten advertir que los derechos humanos no son estáticos, sino dinámicos, en tanto que se desarrollan en atención a los cambios de la sociedad y tratan de satisfacer, con los mayores alcances posibles, las necesidades de ésta.

Lo anterior se evidencia también si tomamos en cuenta que, de conformidad con el artículo 1o. constitucional, tales derechos se encuentran regidos, entre otros principios, por los de progresividad e interdependencia, los cuales implican, por una parte, que los sujetos obligados a velar por su respeto, promoción, protección y garantía, deben buscar gradualmente el cumplimiento de esas obligaciones y evitar regresiones en los alcances logrados en relación con esos derechos y, por otra, que todos los derechos humanos se encuentran vinculados íntimamente entre sí; de tal forma que la evolución de unos incide necesariamente en otros.



En este contexto, este Alto Tribunal, como intérprete autorizado de esos derechos, ha sostenido que: "La interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, pues los textos que reconocen dichos derechos son 'instrumentos permanentes' a decir de esta Suprema Corte de Justicia, o 'instrumentos vivos' de acuerdo con la jurisprudencia interamericana. Dicho de otra manera, el contenido de los derechos humanos no se limita al texto expreso de la norma donde se reconoce dicho derecho, sino que se va robusteciendo con la interpretación evolutiva o progresiva que hagan tanto los tribunales constitucionales nacionales, como intérpretes últimos de sus normas fundamentales, así como con la interpretación que hagan los organismos internacionales, intérpretes autorizados en relación con tratados específicos, en una relación dialéctica."⁵⁵

Ahora bien, en tratándose del derecho a contraer matrimonio, es cierto que la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios –instrumento suscrito en la ciudad de Nueva York, N.Y., el diez de diciembre de mil novecientos sesenta y dos– en su artículo 2, estableció, por una parte, que no podrían contraer matrimonio las personas que no hubiesen cumplido la edad mínima adoptada por cada Estado para tales efectos y, por otra, que los Estados podían establecer salvedades a esa regla en los casos en que la autoridad competente, por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispensara el requisito de la edad.

Para mayor ilustración, se inserta nuevamente el texto del precepto referido:

"Artículo 2

⁵⁵ Décima Época. Registro digital: 2007981. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, materia constitucional, tesis 1a. CDV/2014 (10a.), página 714, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas». "DERECHOS HUMANOS. SU CONTENIDO NO SE LIMITA AL TEXTO EXPRESO DE LA NORMA QUE LO PREVÉ, SINO QUE SE EXTIENDE A LA INTERPRETACIÓN QUE LOS ÓRGANOS AUTORIZADOS HAGAN AL RESPECTO."

Ese criterio ha sido compartido por el Tribunal Pleno, tal como se advierte del párrafo 60 y pie de página 4 de la acción de inconstitucionalidad 106/2015, resuelta en sesión de seis de diciembre de dos mil quince.



"Los Estados Parte en la presente convención adoptarán las medidas legislativas necesarias para determinar la edad mínima para contraer matrimonio. No podrán contraer legalmente matrimonio las personas que no hayan cumplido esa edad, salvo que la autoridad competente,⁵⁶ por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad."

No obstante lo anterior, para interpretar de manera cabal esa norma debe tomarse en cuenta que la propia Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, en su preámbulo, señala:

"Recordando asimismo que la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su resolución 843 (IX) de 17 de diciembre de 1954⁵⁷ declaró que ciertas cos-

⁵⁶ Por autoridad competente, en el contexto de esta convención, debe entenderse aquella autoridad a quien el Estado facultó para conocer y pronunciarse sobre la procedencia o improcedencia del matrimonio y, en su caso, del otorgamiento de la dispensa por razón de la edad.

Ello se advierte de la interpretación sistemática de los artículos 1 a 3 de la convención, en los que reiteradamente se hace referencia a la "*autoridad competente*", como aquella que formaliza o autoriza el matrimonio, así como la que inscribe cada matrimonio en un registro oficial.

En efecto, los artículos 1 y 3 de la convención en cita disponen:

"Artículo 1

"1) No podrá contraerse legalmente matrimonio sin el pleno y libre consentimiento de ambos contrayentes, expresado por éstos en persona, después de la debida publicidad, ante la autoridad competente para formalizar el matrimonio y testigos, de acuerdo con la ley.

"2) Sin perjuicio de lo dispuesto en el párrafo 1 supra, no será necesario que una de las partes esté presente cuando la autoridad competente esté convencida de que las circunstancias son excepcionales y de que tal parte, ante una autoridad competente y del modo prescrito por la ley, ha expresado su consentimiento, sin haberlo retirado posteriormente."

"Artículo 3

"Todo matrimonio deberá ser inscrito por la autoridad competente en un registro oficial destinado al efecto."

⁵⁷ 843 (IX). Condición de la mujer en derecho privado: costumbres, antiguas leyes y prácticas que afectan a la dignidad de la mujer como ser humano.

"La asamblea general,

"Recordando los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos.

"Considerando que en ciertas regiones del mundo la mujer está sujeta a costumbres, antiguas leyes y prácticas referentes al matrimonio y a la familia, que son incompatibles con dichos principios.

"Estimando que la supresión de tales costumbres, antiguas leyes y prácticas favorecería el reconocimiento de la dignidad de la mujer como ser humano y contribuiría al bienestar de la familia como institución.



tumbres, antiguas leyes y prácticas referentes al matrimonio y a la familia son incompatibles con los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas y en la Declaración Universal de Derechos Humanos,

"Reafirmando que todos los Estados, incluso los que hubieren contraído o pudieren contraer la obligación de administrar territorios no autónomos o en fideicomiso hasta el momento en que éstos alcancen la independencia, deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección de cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios, ..."

Lo que evidencia, en términos del artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados,⁵⁸ que desde la emisión de ese instrumento internacional se reconoció que la práctica de los matrimonios de niñas y niños

"Habiendo examinado la resolución 547 H (XVIII), aprobada el 12 de julio de 1954 por el Consejo Económico y Social.

"1. Insta a todos los Estados, incluso a los que han contraído o puedan contraer obligaciones relativas a la administración de territorios no autónomos o en fideicomiso, a que adopten todas las disposiciones apropiadas en los países y territorios bajo su jurisdicción con miras a abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, a saber: asegurar a la mujer una libertad completa en la elección de marido; suprimir la práctica de poner precio a la novia (*pride price*); garantizar a la viuda el derecho a la guarda de sus hijos y la libertad de contraer nuevas nupcias; abolir totalmente el matrimonio de las niñas y la práctica de esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil y establecer con tal fin las penas que fueren del caso; crear un registro civil o de otra clase en el que se inscriban todos los matrimonios y los divorcios; asegurar que todos los casos en que estén en juego derechos individuales sean juzgados por un órgano judicial competente; garantizar también que los subsidios familiares que se concedan serán administrados de tal modo que beneficien directamente a la madre y a los hijos;

"2. Recomienda que se ponga especial empeño, mediante la educación fundamental en las escuelas públicas y privadas, y utilizando diversos medios de información, en dar a conocer a los habitantes de las regiones mencionadas en el segundo párrafo del preámbulo supra la Declaración Universal de Derechos Humanos y los decretos y leyes vigentes que se refieran a la condición jurídica y social de la mujer.

"213a. Sesión plenaria,
17 de diciembre de 1954."

⁵⁸ De acuerdo con el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, para interpretar un tratado debe atenderse, además del texto, a su preámbulo y al contexto histórico.



debía restringirse eventualmente hasta llegar al grado de lograr su abolición y, por tanto, la autorización establecida en el artículo 2 –en el sentido de que los Estados Parte podían establecer salvedades en los casos en que la autoridad competente, por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispensara el requisito de la edad– no debe entenderse como una obligación a cargo de los Estados en el sentido de establecer ese tipo de dispensas, ni como un derecho en favor de los menores de edad a obtenerlas, sino como una mera potestad otorgada a los Estados para que, atendiendo a las circunstancias y realidades propias de la época en que se firmó el citado convenio, en ciertos casos, si lo consideraban necesario, pudieran prever y regular ese tipo de dispensas.

En este sentido, si bien el Estado Mexicano –en su carácter de Estado parte de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios– tiene la potestad de reconocer dispensas por razón de la edad para contraer matrimonio, ello no implica que, necesariamente, deba establecer ese tipo de salvedades.

Por otra parte, continuando con la interpretación del precepto convencional citado, resulta importante destacar que como la litis en el presente caso evidencia que la figura de las dispensas por razón de edad para contraer matrimonio involucra derechos de niñas, niños y adolescentes, –con mayor énfasis en las primeras–, la interpretación de las normas relacionadas con las dispensas que permiten el matrimonio infantil debe atender no sólo a lo que dispone la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, sino también a lo establecido por la Convención sobre los Derechos del Niño, a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, y a la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer.⁵⁹

⁵⁹ Esta última fue adoptada el nueve de junio de mil novecientos noventa y cuatro en la ciudad de Belén Do Pará en Brasil, por la Organización de Estados Americanos, como el documento regional especializado en la protección de los derechos humanos de las mujeres, que de forma muy similar a la convención del sistema universal, en sus artículos 1, 2, 5, 6, 7 y 8 prevé obligaciones de protección a los derechos de las mujeres y de no discriminación en el ejercicio de estos derechos.



En este contexto, se advierte que en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el dieciocho de diciembre de mil novecientos setenta y nueve–, atendiendo a las necesidades y problemáticas de la sociedad de ese momento y, en específico, a las consecuencias negativas que se habían advertido ya en relación con la permisión de los matrimonios de menores, se dispuso:

"Artículo 16

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán, en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"...

"2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración de matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial."

De dicho precepto se desprende que la posibilidad de establecer excepciones o dispensas a que se refiere el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, que originalmente se había permitido de manera excepcional, no se reconoció en la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.

Esta evolución encaminada a proteger de manera más especial y rigurosa los derechos de niñas, niños y adolescentes, continuó con la firma de la Convención sobre los Derechos del Niño, instrumento en el cual quedó plasmado, sin lugar a dudas, el interés de la sociedad internacional por reconocer a este sector de la sociedad como especialmente vulnerable y sujeto de una protec-



ción atinente a sus necesidades y problemáticas, y se precisó que niño es todo ser humano menor de dieciocho años.⁶⁰

Todo ello permite corroborar que si bien, a la fecha, continúa vigente el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios y, por ende, existe la posibilidad de que los Estados prevean dispensas como las que se han comentado, lo cierto es que tal disposición, interpretada de manera sistémica con su preámbulo, y en relación con la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer y con la Convención sobre los Derechos del Niño, llevan a concluir que la tendencia a nivel internacional es a erradicar paulatinamente los matrimonios infantiles.

La interpretación anterior adquiere mayor fuerza si se toma en consideración que tanto el Comité de los Derechos del Niño, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (ambos encargados de interpretar y vigilar la observancia de todos los instrumentos internacionales relacionados con los derechos de niñas, niños y mujeres), han recomendado a diversos países que eliminen de sus legislaciones internas la posibilidad de otorgar dispensas a menores de 18 años para que contraigan matrimonio;⁶¹ y respecto de

⁶⁰ La referida Convención sobre los Derechos del Niño se adoptó en Nueva York, N.Y. el veinte de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve.

⁶¹ Por ejemplo, el Comité de los Derechos del Niño, ha emitido los siguientes documentos:

- CRC/C/MNE/CO/2-3. País: Federación Rusa. Junio 2018. "20. El Comité recomienda al Estado parte que reforme su legislación para suprimir todas las excepciones a la prohibición del matrimonio de personas menores de 18 años."
- CRC/C/ESP/CO/5-5. País: España. Febrero 2018. "13. Al tiempo que celebra que se haya elevado la edad mínima para contraer matrimonio de los 14 a los 16 años en casos excepcionales, el Comité alienta al Estado parte a proseguir sus esfuerzos a este respecto y recomienda que elimine las excepciones a la edad mínima para contraer matrimonio, que es de 18 años."
- CRC/C/SLB/CO/2-3. País: Islas Salomón. Febrero 2018. "18. El comité insta al Estado parte a que revise con prontitud la Ley de Matrimonio para los Naturales de las Islas a fin de fijar en 18 años la edad mínima legal para contraer matrimonio respecto de las niñas y de los niños y a que tome todas las medidas necesarias para erradicar el matrimonio infantil."
- CRC/C/ROU/CO/5. País: Rumania. Julio 2017. "15. El comité recomienda al Estado parte que modifique su legislación para eliminar todas las excepciones que permiten el matrimonio de menores de 18 años."



México, han recomendado que aplique de manera efectiva el límite de edad de 18 años en todos los Estados y se respete esa práctica en todo el país.⁶²

Lo anterior provocó, incluso, una serie de reformas a nivel interno que,⁶³ como ya quedó plasmado en esta ejecutoria, tuvo como efecto la evolución también en el marco jurídico nacional del citado derecho a contraer matrimonio en relación con los derechos de niños, niñas y adolescentes, con la consecuente fijación en el artículo 45 de la ley general respectiva, de la edad mínima de 18 años para poder acceder a ese derecho, sin prever la posibilidad de obtener una dispensa a esa restricción por edad.

Sin embargo, este tipo de observaciones y recomendaciones internacionales no ha sido del todo consistente respecto de otros países como Alemania, Paraguay o Barbados, ya que a ellos, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer les ha recomendado:

- Paraguay, noviembre de 2017, CEDAW/C/PRY/CO/7: "... garantice que tales excepciones sólo puedan ser autorizadas por una autoridad judicial y únicamente con el consentimiento previo, libre e informado de las niñas interesadas."

- CRC/C/ATG/CO/2-4. País: Antigua y Barbuda. Junio 2017. "19. El comité recomienda al Estado parte que modifique la Ley del Matrimonio a fin de eliminar las excepciones que permiten el matrimonio de menores de 18 años."

- CRC/C/CAF/CO/2. País: República Centro Africana. Marzo 2017. "23. El comité recomienda que el Estado Parte aplique sin excepción la norma de que la edad mínima para contraer matrimonio sea de 18 años."

- CRC/C/PER/CO/4-5. País: Perú. Marzo 2016. "26. El comité insta al Estado parte para que haga cumplir efectivamente el requisito legal de tener cumplidos como mínimo los 18 años para poder contraer matrimonio".

⁶² En la recomendación CEDAW/C/MEX/CO/9, de julio de 2018, el comité indicó: "52. De conformidad con su recomendación general núm. 31, el Comité recomienda al Estado Parte que vele por la aplicación efectiva del artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, haciendo que la edad mínima de matrimonio de muchachas y muchachos, que es de 18 años, se refleje en las leyes de todos los Estados y se respete en la práctica en todo el país. Recomienda además que el Estado parte realice amplias campañas de concienciación para contrarrestar las actitudes culturales que legitiman el matrimonio precoz y que implante mecanismos de registro de todos los matrimonios, especialmente en las zonas rurales y remotas y en las poblaciones indígenas."

⁶³ Incluso, en la actualidad, todas las entidades federativas, con excepción de Baja California, han reformado sus códigos civiles y familiares para establecer como un requisito indispensable e inexcusable para contraer matrimonio, que ambos contrayentes tengan 18 años cumplidos y, en consecuencia, han eliminado la posibilidad de otorgar dispensas por razón de la edad.



- Barbados, julio de 2017, CEDAW/C/BRB/CO/5-8: "Haga cumplir estrictamente la aplicación de la edad mínima para contraer matrimonio, fijada en 18 años, y sólo permita excepciones en el caso de niñas y niños mayores de 16 años que hayan obtenido autorización judicial."

- Alemania, marzo de 2017, CEDAW/C/DEU/CO/7-8: "Establezca salvaguardias que protejan a las niñas menores de 18 años que estén autorizadas a contraer matrimonio."

Incluso, en el párrafo 20 de la Recomendación General número 31 del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y observación general número 18 del Comité de los Derechos del Niño sobre las prácticas nocivas, adoptadas de manera conjunta, se indicó:

"20. El matrimonio infantil, también denominado matrimonio a edad temprana, es cualquier matrimonio en el que al menos uno de los contrayentes sea menor de 18 años. La inmensa mayoría de los matrimonios infantiles, tanto de derecho como de hecho, afectan a las niñas, aunque a veces sus cónyuges también son menores de 18 años. El matrimonio infantil se considera una forma de matrimonio forzoso, ya que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes o de ninguna de ellas. Como una cuestión de respeto a las capacidades en evolución del niño y a su autonomía a la hora de tomar decisiones que afectan a su vida, en circunstancias excepcionales se puede permitir el matrimonio de un niño maduro y capaz menor de 18 años, siempre y cuando el niño tenga como mínimo 16 años de edad y tales decisiones las adopte un Juez basándose en motivos excepcionales legítimos definidos por la legislación y en pruebas de madurez, sin dejarse influir por la cultura ni la tradición."

Esta diversidad y flexibilidad en las observaciones y recomendaciones citadas permite corroborar que los organismos internacionales encargados de la interpretación y aplicación de las convenciones en cuestión, han considerado que los Estados conservan la potestad para establecer y/o regular –si lo consideran necesario atendiendo a sus circunstancias particulares– dispensas o excepciones que permitan que en casos excepcionales, menores de dieciocho



años puedan contraer matrimonio, en el entendido que, eventualmente, deben buscar erradicarlas.

Ante este escenario, no puede afirmarse categóricamente, como pretende la Comisión de Derechos Humanos de Aguascalientes, que el legislador estatal demandado violó el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, al eliminar del Código Civil Local todas las normas relacionadas con la posibilidad excepcional de que menores de dieciocho años puedan contraer matrimonio, ya que, como se vio anteriormente, la eliminación de ese tipo de dispensas constituye un acto legislativo que encuentra asidero en el marco de potestades convencionales con que contaba el legislador local, de conformidad con el marco normativo-convencional antes referido.

Precisado lo anterior, esta Suprema Corte considera necesario verificar, a continuación, si la eliminación de las dispensas en cuestión, por parte del legislador de Aguascalientes, constituye una medida razonable en relación con el fin perseguido.

En atención a ello, resulta conveniente dilucidar la siguiente pregunta:

2. ¿La eliminación de la posibilidad de otorgar dispensa a menores de edad para contraer matrimonio, constituye una medida razonable en relación con la finalidad perseguida por el legislador?

Sobre este aspecto en particular, resulta pertinente recordar que en casos como el que aquí se analiza –en que el legislador se encuentra facultado para legislar cierta materia o sobre cierto derecho y lo que importa es verificar que el resultado de la labor legislativa no resulte irracional–, esta Suprema Corte ha recurrido a la aplicación de un test de razonabilidad como recurso metodológico que permite dilucidar si el legislador, en ejercicio de su potestad configurativa, emitió una ley o realizó reformas razonables.

Este test busca verificar únicamente que la intervención del legislador sirvió a un objetivo importante del Estado, y que existe una relación sustancial o relevante entre el medio y el fin.



Así, a través de las respuestas que razonadamente recaigan a las preguntas que permitan hacer este escrutinio sobre las reformas legislativas impugnadas, se podrá discernir si las medidas en ellas contenidas tienen una finalidad constitucionalmente razonable.

Ajustado al caso concreto, este Alto Tribunal considera que el test de razonabilidad debe configurarse con las siguientes preguntas:

¿La medida adoptada por el legislador cumple con una finalidad constitucional, convencional o de importancia para el Estado?

B. Si la respuesta a la pregunta anterior fuese afirmativa, entonces, se tendría que dilucidar si **¿la reforma legislativa está vinculada con la finalidad que se persigue?**

En cuanto a la primera pregunta, esto es, si la opción elegida por el legislador cumple con una finalidad constitucional, convencional o de importancia para el Estado, esta Suprema Corte considera que sí se cumple con esa finalidad.

Lo anterior se estima así, dado que tal como quedó evidenciado en el considerando anterior, del propio proceso legislativo que derivó en la reforma y derogación de los preceptos que aquí se impugnan se advierte que el legislador tuvo como finalidad dar cumplimiento a los siguientes artículos:

- 73, fracción XXIX-P y 4o., párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; de los que se desprende el principio del interés superior del menor y la facultad otorgada al Congreso de la Unión para la expedición de leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, la Ciudad de México y los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales en la materia de los que México es Parte.

- 45 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el que se estableció que las leyes federales y estatales establecerán como



edad mínima para contraer matrimonio los 18 años, y no prevé la posibilidad de dispensa.⁶⁴

- 1 de la Convención de los Derechos del Niño; que dispone que son niños todos los seres humanos menores de 18 años.

- 16.2 de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer; que prevé que no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de "niños" y que se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio.

Asimismo, se atiende para considerar que se cumple con la finalidad constitucional en:

- El Preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, en donde se estableció que todos los Estados "deben adoptar todas las disposiciones adecuadas con objeto de abolir dichas costumbres, antiguas leyes y prácticas, entre otras cosas, asegurando la libertad completa en la elección de cónyuge, aboliendo totalmente el matrimonio de los niños y la práctica de los esponsales de las jóvenes antes de la edad núbil, estableciendo con tal fin las penas que fueren del caso y creando un registro civil o de otra clase para la inscripción de todos los matrimonios"; y,

⁶⁴ Del proceso legislativo que dio origen a la ley general en cita –integrado por 52 iniciativas de diversas fechas– se advierte que la emisión de esa legislación atendió tanto a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-P, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a las diversas recomendaciones emitidas por los diversos organismos internacionales a que ya se ha hecho referencia en esta sentencia, en el sentido de establecer como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años y prohibir los matrimonios de infantes o a edad temprana.

En este contexto, los legisladores manifestaron tanto en iniciativas como en las discusiones, dictámenes y demás etapas del procedimiento legislativo, que en atención a diversos estudios y estadísticas proporcionadas por organismos de la Organización de las Naciones Unidas, y por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, entre otros, debía aumentarse la edad mínima para casarse, a fin de impedir que niñas, niños y adolescentes pudieran contraer matrimonio.

De ahí que la interpretación que debe darse al artículo 45 de la ley general en cuestión debe ser en el sentido de que sólo las personas mayores de 18 años pueden contraer matrimonio, sin excepciones.



- Las recomendaciones realizadas directamente a México por organismos internacionales, como el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer, quien recomendó al Estado Mexicano que aplique de manera efectiva el límite de edad de 18 años en todos los Estados y se respete esa práctica en todo el país, ya que las investigaciones señalan que los niños y las niñas (incluidos los adolescentes) que se casan más jóvenes sufren las consecuencias nocivas del matrimonio infantil y precoz.

Lo que evidencia que la restricción establecida por el legislador cumple con una finalidad válida desde el punto de vista constitucional, consistente en proteger a niños, niñas y adolescentes de una práctica que ha sido considerada como nociva para ese sector de la sociedad tanto en el ámbito nacional como internacional; lo cual, debe decirse, tiene también apoyo constitucional y convencional en el interés superior del menor.

En este punto cabe recordar que tal como quedó precisado en el considerando sexto, apartado 3, de este fallo, existen diversos estudios realizados por organismos internacionales –Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas, Comité de los Derechos del Niño, Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer y Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres–, en los que se ha evidenciado que las niñas –menores de dieciocho años– que contraen matrimonio, y los niños, se colocan en una situación objetiva e inminente de riesgo que pone en peligro su sano desarrollo tanto físico como psíquico-emocional.

Ello, pues se ha registrado que en un gran número de matrimonios en los que uno o ambos contrayentes son menores de dieciocho años, y con mayor énfasis en los casos de las niñas, se han presentado las siguientes consecuencias:

- Se les dificulta el acceso a la educación y a la información.
- Quedan al margen de las actividades sociales.
- Se les considera legalmente adultos, por lo que se les priva de todas las medidas especiales de protección a que tienen derecho.



- Al casarse, deben asumir las obligaciones correspondientes al matrimonio, estando, además, más propensos(as) a adquirir también responsabilidades derivadas de la paternidad o maternidad, según corresponda.

- Se generan eventualmente graves daños a la salud derivados del cumplimiento carnal y otras prácticas que se han asociado al matrimonio.

- Se restringe la autonomía económica.

- Se limita el desarrollo de las aptitudes e independencia y se reducen las oportunidades de empleo, con lo que se perjudica también a la familia y a la comunidad.

Lo que evidencia la finalidad constitucional de proteger a niñas, niños y adolescentes de todas estas consecuencias.

En cuanto a la segunda pregunta, este Tribunal Pleno considera que la restricción legislativa sí está vinculada con la finalidad constitucional buscada, pues como se dijo, el objetivo de las reformas fue precisamente proteger a los menores –sector constitucionalmente considerado como vulnerable– y, en especial, a las niñas, de las consecuencias nocivas y perniciosas que, dada su especial situación, resienten cuando por sometimiento o por "voluntad propia" contraen matrimonio.

Esto es, la reforma legal que aquí se analiza sí está vinculada con la finalidad constitucional de proteger a los menores –y de manera reforzada a las niñas– de cualquier práctica que pudiera resultar perjudicial para su desarrollo, como lo es el matrimonio infantil o prematuro.

Luego, esta Suprema Corte considera que el conjunto de reformas que aquí se analizan sí resultan razonables y acordes con el fin buscado.

Aunado a ello, debe decirse que en nuestro país, y en específico en el Estado de Aguascalientes, ha quedado evidenciado que, al intentar legislar sobre las dispensas para contraer matrimonio, se corre el riesgo de que el legislador emita regulaciones como la que estaba vigente hasta antes de las reformas



que aquí se impugnan, en donde se establecía que las dispensas se otorgarían sólo por causas "graves y justificadas", y previo consentimiento de los padres del o de la menor, dejando en segundo plano el consentimiento libre de los contrayentes.

En efecto, antes de las reformas aquí impugnadas, el artículo 146 del Código Civil de Aguascalientes establecía que para que los menores de dieciocho años pudieran contraer matrimonio, debía recabarse el consentimiento del padre y de la madre, en caso de que ambos vivieran, o del que subsistiera, y a falta de uno y otro, del Juez; lo que evidenciaba la intención de dejar en segundo plano el consentimiento, preferencias e interés de los menores, a fin de que fuera suplido por el de sus progenitores.

Al respecto, debe decirse que tal como se precisó en párrafos anteriores –al hacer referencia a las consecuencias nocivas y perjudiciales del matrimonio– las repercusiones que resienten las niñas y adolescentes en su desarrollo, su salud, su educación, su independencia y su autonomía económica, entre otros aspectos, con motivo del llamado matrimonio infantil (antes de los dieciocho años), no se subsanan ni dejan de afectarles con el hecho de haber obtenido el consentimiento por parte de sus padres.

Por el contrario, tal consentimiento, en el que no se involucra siquiera la voluntad del menor, agrava la posibilidad de los daños en su desarrollo y transgrede el derecho que tienen a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, de conformidad con los artículos 12 de la Convención sobre los Derechos del Niño⁶⁵ y 71 de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes,⁶⁶ pues al suplantarse su consentimiento se les restringe

⁶⁵ **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."

⁶⁶ **Artículo 71.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a ser escuchados y tomados en cuenta en los asuntos de su interés, conforme a su edad, desarrollo evolutivo, cognoscitivo y madurez".



en su autonomía y en los derechos de libertad con que cuentan en su carácter de menores.

En este sentido, el hecho de que la dispensa de matrimonio a menores de dieciocho años se someta a un control jurisdiccional, es decir, a la autorización de un Juez, previo consentimiento de los padres del menor, tal como se encontraba permitido en el artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes, no garantiza necesariamente la seguridad y bienestar de los niños, niñas y adolescentes involucrados, sino, por el contrario, como quedó evidenciado en el apartado 3 del considerando anterior, este tipo de legislaciones ha generado que en un gran número de casos se provoquen situaciones que afectan un gran número de derechos de primera importancia de los menores.

Además, el artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes, antes de las reformas en cuestión, establecía:

"Artículo 145. La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años. El Juez, puede conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, pero nunca se podrá dispensar a menores de catorce años."

En este sentido, al establecerse como condicionante para otorgar la dispensa, la existencia de "causas **graves** y justificadas", se evidencia que la intención no era proteger los derechos de los niños, niñas o adolescentes respectivos, sino que, por el contrario, se trataba de "solucionar", vía el matrimonio con una niña o un niño, una problemática derivada de "causas graves y justificadas", como el embarazo o el incumplimiento a alguna "costumbre" local o a los roles de género que subsisten todavía en algunas sociedades, dejando a un lado la libre voluntad del menor y la propia finalidad del matrimonio, el cual no debe ser una consecuencia de una causa grave, sino por el contrario, debe ser el resultado del libre e informado consentimiento de las partes.

No pasa inadvertido que, de acuerdo con los datos del Instituto Nacional de Estadística y Geografía que refiere la parte actora (consultados en el cuadro 3.9 del anuario estadístico y geográfico de Aguascalientes, dos mil quince), el porcentaje de madres menores de diecinueve años aumentó de dos mil trece a dos mil catorce; sin embargo, ello no puede considerarse razón suficiente para



justificar la existencia de las dispensas para contraer matrimonio, pues los embarazos prematuros no se "solucionan" casando a las madres menores, sino brindándoles todo el apoyo y protección que el Estado, sus padres, tutores o custodios están obligados a proporcionar a todas las niñas, niños y adolescentes.

En este contexto, cabe mencionar que de los datos arrojados por el INEGI⁶⁷ se puede advertir que si bien en nuestro país han disminuido año con año los matrimonios infantiles o precoces –como consecuencia, en gran parte, de las reformas a las legislaciones locales para eliminar este tipo de figuras–, lo cierto es que hasta el 2017 (último año con que se cuentan estadísticas) seguían existiendo este tipo de prácticas, con todo lo que ello conlleva –como los arreglos por razones económicas, sociales y culturales, para casar a los menores, hijos e hijas (con mayor incidencia en el caso de estas últimas) con personas, incluso, mucho mayores que ellos–; lo que evidencia que estas prácticas no han sido erradicadas y, por ende, se justifica que los Estados, como el de Aguascalientes, tomen medidas para contribuir a eliminarlas, en protección de los intereses de los y las jóvenes.

Tampoco se inadvierte que en el contexto social en que vivimos pueden existir niñas y adolescentes (menores de dieciocho años) con una capacidad y desarrollo mental suficiente para entender a cabalidad las consecuencias del matrimonio y que, incluso, en circunstancias excepcionales, puedan existir personas que, no obstante haber contraído matrimonio antes de los dieciocho años, no resintieron todas las consecuencias nocivas a que se ha hecho referencia con anterioridad.

Sin embargo, de acuerdo con los estudios realizados por los organismos internacionales a que ya se ha hecho referencia en esta ejecutoria, esta Suprema Corte de Justicia advierte que, incluso en esos casos, en mayor o menor medida, las niñas, los niños y adolescentes que contraen matrimonio se ven afectados(as) en alguno o algunos de los derechos o aspectos que involucran su sano desarrollo, o cuando menos, se les coloca en una situación de riesgo.

⁶⁷ https://www.inegi.org.mx/sistema-s/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=matrim_mat

http://www.beta.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/aproposito/2018/matrimonios2018_Nal.pdf



Lo que justifica la medida adoptada por el legislador de Aguascalientes; la cual, debe decirse, no priva ni implica la denegación absoluta del derecho a contraer matrimonio, sino que solamente establece una edad mínima razonable para acceder a ese derecho, atendiendo a todas las implicaciones que puede tener su ejercicio.

En este sentido, debe considerarse que la opción tomada por el Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes sí se encuentra justificada constitucional y convencionalmente y resulta razonable con el fin buscado.

Una vez establecido lo anterior, se procede a dar respuesta a los demás conceptos de invalidez planteados, los cuales se analizarán a la luz de los derechos que se aducen violentados.

3. Conceptos de invalidez relacionados con la violación al libre desarrollo de la personalidad.

Sobre este aspecto debe decirse que, contrario a lo sostenido por la parte accionante, con la eliminación de la figura de la dispensa para contraer matrimonio no se restringe el libre desarrollo de la personalidad de las y los menores, sino que, por el contrario, se contribuye a garantizar con mayor seguridad ese derecho.

Ello, pues la reforma impugnada salvaguarda el interés superior de niñas, niños y adolescentes, al impedir que sean sometidos a costumbres como el matrimonio infantil, así como a presiones sociales que, en atención a la especial situación de vulnerabilidad en que se encuentra este sector de la sociedad, en especial las niñas, por razón de su edad, así como de su situación económica, social y cultural, sólo les generan consecuencias nocivas.

En este contexto, cabe destacar que esta Suprema Corte de Justicia advierte que la supuesta necesidad de permitir la existencia de dispensas para que menores de dieciocho años contraigan matrimonio en que se apoya el Ombudsman Local, atiende a casos como cuando se dan embarazos de niñas o adolescentes, o cuando niños o adolescentes embarazan a su pareja; esto es, casos en que por circunstancias ajenas al libre consentimiento de los me-



nores, se ven obligados a casarse, ya sea por presiones sociales, familiares o, incluso, internas, que de manera alguna justifican la necesidad de que se les permita contraer matrimonio.

En estos casos, resulta evidente que no podríamos hablar de que existe libre consentimiento de los menores para asumir los compromisos que implica contraer matrimonio, y mucho menos que existe una preparación física, mental y/o económica para hacer frente a las obligaciones derivadas del matrimonio; lo que justifica aún más que se evite que en estos supuestos se otorguen dispensas en relación con la edad mínima para contraer matrimonio.

Por otra parte, en los casos en que dos menores de dieciocho años con capacidad suficiente para entender los alcances del matrimonio deseen formar una familia, debe decirse que no tienen vedado ese derecho (a contraer matrimonio), pues una vez que alcancen la edad suficiente, estarán en libertad de poder formalizar su deseo y/o aspiración de formar una familia a través del matrimonio.

En este sentido, la fijación de un límite mínimo de edad para ejercer el derecho a contraer matrimonio, sin la posibilidad de dispensa alguna, no limita definitivamente el derecho que tienen las personas a contraer matrimonio, ni a la libertad que tienen para decidir formar una familia, ni al derecho que tienen los menores a ser escuchados, sino únicamente constituye una protección temporal para que niñas, niños y adolescentes puedan disfrutar, en esa etapa de sus vidas, de los derechos propios de la niñez y de la adolescencia, y tengan oportunidad de desarrollarse plenamente y prepararse para que, una vez alcanzada la mayoría de edad, puedan hacer frente a las cargas que conlleva contraer matrimonio y correlativamente disfrutar de los beneficios correspondientes.

Asimismo, cabe destacar que si bien la medida adoptada no tiene el alcance de evitar que dos menores de dieciocho años vivan juntos como pareja, lo cierto es que ello no constituye una razón válida ni atinente para estimar que la reforma a los preceptos impugnados es inconstitucional, pues como ya quedó establecido, la finalidad perseguida con dicha reforma fue proteger a niños, niñas y adolescentes de las consecuencias nocivas de los matrimonios prematuros, no regular otro tipo de relaciones o problemáticas sociales que involucren a menores y, en ese sentido, la reforma sí resulta justificada a nivel constitucional.



A mayor abundamiento, cabe señalar que la eliminación de la posibilidad de que niños, niñas y adolescentes puedan obtener dispensas para contraer matrimonio, configura una medida que puede tener como efecto también liberar a esos menores de las presiones sociales, familiares e, incluso, internas, que en muchos casos se ejerce sobre ellos; y, en consecuencia, reducir el número de casos de uniones prematuras.

Por tanto, como ya se dijo, esta medida no atenta contra el derecho al libre desarrollo de la personalidad, sino por el contrario, lo fortalece.

4. Conceptos de invalidez en los que se aduce violación al principio de progresividad de los derechos humanos.

En relación con los conceptos de invalidez en los que se aduce violación al **principio de progresividad** debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al referido principio, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si:

(I) Dicha disminución tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y,

(II) Genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos.

Y, en el presente caso, como ya ha quedado evidenciado, la evolución que ha tenido el derecho a contraer matrimonio en relación con niños, niñas y adolescentes sí tiene como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de diversos derechos humanos, entre los que podemos encontrar, el interés superior del menor y el derecho al libre desarrollo de la personalidad de los menores.

Además, la eliminación de las dispensas genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia del derecho a contraer matrimonio que originalmente se había considerado accesible para niños, niñas y adolescentes.



Sirven de apoyo a las consideraciones precedentes las tesis que a continuación se insertan:

"PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO. El principio de progresividad de los derechos humanos tutelado en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es indispensable para consolidar la garantía de protección de la dignidad humana, porque su observancia exige, por un lado, que todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementen gradualmente la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y, por otro, les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que disminuyan su nivel de protección. Respecto de esta última expresión, debe puntualizarse que la limitación en el ejercicio de un derecho humano no necesariamente es sinónimo de vulneración al principio referido, pues para determinar si una medida lo respeta, es necesario analizar si: (I) dicha disminución tiene como finalidad incrementar el grado de tutela de un derecho humano; y (II) genera un equilibrio razonable entre los derechos fundamentales en juego, sin afectar de manera desmedida la eficacia de alguno de ellos. En ese sentido, para determinar si la limitación al ejercicio de un derecho humano viola el principio de progresividad de los derechos humanos, el operador jurídico debe realizar un análisis conjunto de la afectación individual de un derecho en relación con las implicaciones colectivas de la medida, a efecto de establecer si se encuentra justificada."⁶⁸

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. LA PROHIBICIÓN QUE TIENEN LAS AUTORIDADES DEL ESTADO MEXICANO DE ADOPTAR MEDIDAS REGRESIVAS NO ES ABSOLUTA, PUES EXCEPCIONALMENTE ÉSTAS SON ADMISIBLES SI SE JUSTIFICAN PLENAMENTE. El principio referido impone al Estado, entre otras cuestiones, la prohibición de regresividad, la cual no es absoluta y puede haber circunstancias que justifiquen una

⁶⁸ Décima Época. Registro digital: 2014218. Instancia: Segunda Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 42, Tomo I, mayo de 2017, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 41/2017 (10a.), página 634, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 12 de mayo de 2017 a las 10:17 horas».



regresión en cuanto al alcance y tutela de un determinado derecho fundamental. Sin embargo, dichas circunstancias están sujetas a un escrutinio estricto, pues implican la restricción de un derecho humano. En este sentido, corresponde a la autoridad que pretende realizar una medida regresiva (legislativa, administrativa o, incluso, judicial) justificar plenamente esa decisión. En efecto, en virtud de que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos impone a todas las autoridades del Estado Mexicano la obligación de respetar el principio de progresividad, cuando cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, adopta una medida regresiva en perjuicio de un derecho humano y alega para justificar su actuación, por ejemplo, la falta de recursos, en ella recae la carga de probar fehacientemente esa situación, es decir, no sólo la carencia de recursos, sino que realizó todos los esfuerzos posibles para utilizar los recursos a su disposición, en el entendido de que las acciones y omisiones que impliquen regresión en el alcance y la tutela de un derecho humano sólo pueden justificarse si: a) se acredita la falta de recursos; b) se demuestra que se realizaron todos los esfuerzos necesarios para obtenerlos, sin éxito; y, c) se demuestra que se aplicó el máximo de los recursos o que los recursos de que se disponía se aplicaron a tutelar otro derecho humano (y no cualquier objetivo social), y que la importancia relativa de satisfacerlo prioritariamente, era mayor. Esto es, si bien es cierto que las autoridades legislativas y administrativas tienen, en ciertos ámbitos, un holgado margen de actuación para diseñar políticas públicas, determinar su prioridad relativa y asignar recursos, también lo es que dicha libertad se restringe significativamente cuando está en juego la garantía de los diversos derechos humanos reconocidos por nuestro sistema jurídico, ya que ésta, en tanto normas que expresan el reconocimiento de principios de justicia de la máxima importancia moral, tiene prioridad prima facie frente a cualquier otro objetivo social o colectivo, pues en una sociedad liberal y democrática, estos últimos tienen solamente valor instrumental y no final, como los derechos humanos."⁶⁹

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS. El principio de progresi-

⁶⁹ Décima Época. Registro digital: 2013215. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, materia constitucional, tesis 1a. CCXCIII/2016 (10a.), página 377, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas».



vidad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas del caso concreto. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).⁷⁰

"PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO. El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su

⁷⁰ Décima Época. Registro digital: 2013216. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 37, Tomo I, diciembre de 2016, materia constitucional, tesis 1a. CCXCI/2016 (10a.), página 378, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 2 de diciembre de 2016 a las 10:14 horas».



parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado Mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano."⁷¹

Luego, si el conjunto de reformas impugnadas y, en especial, la eliminación de las dispensas tuvieron como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de los derechos y protección en general de niños, niñas y adolescentes y la afectación que alega la parte actora solamente es temporal, no definitiva, se concluye que no se puede sostener en el presente caso que se infringió el principio de progresividad de los derechos humanos, dado que existen razones lo suficientemente sólidas para justificar la eliminación de las dispensas para que los menores puedan contraer matrimonio.

5. Conceptos de invalidez relacionados con la afectación a los derechos de los hijos nacidos fuera del matrimonio.

Sobre el particular, debe decirse que los derechos de los menores a obtener alimentos, a la convivencia, a gozar de las medidas de protección por parte de su familia, a la identidad, a obtener un nombre propio, a la nacionalidad, a

⁷¹ Décima Época. Registro digital: 2010361. Instancia: Segunda Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 24, Tomo II, noviembre de 2015, materia constitucional, tesis 2a. CXXVII/2015 (10a.), página 1298, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 6 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas».



gozar de la patria potestad y la guarda y custodia, y a heredar, entre otros, no derivan ni directa ni indirectamente del matrimonio, sino del simple hecho de ser persona.

Lo anterior se desprende, entre otros, de los artículos 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 18 y 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 8, 27 y 31 de la Convención sobre los Derechos del Niño; que establecen de manera clara y enfática que todas las personas son titulares de esos derechos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

"Artículo 4o. ...

"Toda persona tiene derecho a la alimentación nutritiva, suficiente y de calidad. El Estado lo garantizará.

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.

"...

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

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

"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."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 18. Derecho al nombre

"Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno (sic) de ellos.

"La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario."

"Artículo 20. Derecho a la nacionalidad

"1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

"2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.

"3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla."

Convención sobre los Derechos del Niño

"Artículo 8

"1. Los Estados Partes se comprometen a respetar el derecho del niño a preservar su identidad, incluidos la nacionalidad, el nombre y las relaciones familiares de conformidad con la ley sin injerencias ilícitas.

"2. Cuando un niño sea privado ilegalmente de algunos de los elementos de su identidad o de todos ellos, los Estados Partes deberán prestar la asistencia y protección apropiadas con miras a restablecer rápidamente su identidad."



"Artículo 27

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.

"2. A los padres u otras personas encargadas del niño les incumbe la responsabilidad primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida que sean necesarias para el desarrollo del niño.

"3. Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

"4. Los Estados Partes tomarán todas las medidas apropiadas para asegurar el pago de la pensión alimenticia por parte de los padres u otras personas que tengan la responsabilidad financiera por el niño, tanto si viven en el Estado Parte como si viven en el extranjero. En particular, cuando la persona que tenga la responsabilidad financiera por el niño resida en un Estado diferente de aquel en que resida el niño, los Estados Partes promoverán la adhesión a los convenios internacionales o la concertación de dichos convenios, así como la concertación de cualesquiera otros arreglos apropiados."

"Artículo 31

"1. Los Estados Partes reconocen el derecho del niño al descanso y el esparcimiento, al juego y a las actividades recreativas propias de su edad y a participar libremente en la vida cultural y en las artes.

"2. Los Estados Partes respetarán y promoverán el derecho del niño a participar plenamente en la vida cultural y artística y propiciarán oportunidades apropiadas, en condiciones de igualdad, de participar en la vida cultural, artística, recreativa y de esparcimiento."



En el ámbito nacional, la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes también refleja lo antes mencionado, al introducir el concepto de igualdad sustantiva, que de conformidad con su artículo 36, es el derecho que tienen todas las niñas, niños y adolescentes a acceder "al mismo trato y oportunidades para el reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos y las libertades fundamentales".

De conformidad con lo anterior, podemos afirmar que de seguir los argumentos de la parte accionante –en el sentido de que los menores nacidos fuera de matrimonio van a quedar desprotegidos o a perder los derechos antes mencionados–, nos llevaría a discriminar a quienes nacieron fuera de una relación de matrimonio, sin que exista alguna razón objetiva jurídicamente para ello, lo cual sería contrario a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en su artículo 17.5, establece que:

"Artículo 17. Protección a la familia.

"...

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera del matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

Asimismo, se contravendría lo dispuesto en el artículo 39⁷² de la Ley General de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, que reconoce el derecho de niños, niñas y adolescentes a no ser discriminados por cualquier condición atribuible a ellos mismos o a su madre o padre.

⁷² "Capítulo sexto

"Del derecho a no ser discriminado

"**Artículo 39.** Niñas, niños y adolescentes tienen derecho a no ser sujetos de discriminación alguna ni de limitación o restricción de sus derechos, en razón de su origen étnico, nacional o social, idioma o lengua, edad, género, preferencia sexual, estado civil, religión, opinión, condición económica, circunstancias de nacimiento, discapacidad o estado de salud o cualquier otra condición atribuible a ellos mismos o a su madre, padre, tutor o persona que los tenga bajo guarda y custodia, o a otros miembros de su familia.

Asimismo, las autoridades están obligadas a llevar a cabo medidas especiales para prevenir, atender y erradicar la discriminación múltiple de la que son objeto niñas, niños y adolescentes en situación de exclusión social, en situación de calle, afrodescendientes, peores formas de trabajo infantil o cualquiera otra condición de marginalidad."



A mayor abundamiento, debe decirse que la propia ley general citada establece, en su artículo 44, que "Corresponde a quienes ejerzan la patria potestad, tutela o guarda y custodia de niñas, niños y adolescentes, la obligación primordial de proporcionar, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida suficientes para su sano desarrollo" y que las autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias, coadyuvarán a dicho fin mediante la adopción de las medidas apropiadas.

Lo que evidencia que todos los niños y niñas, con independencia de las circunstancias o estado civil de sus padres (si estaban casados o no), cuentan con los mismos derechos, y sus padres, madres, o quienes tengan a su cargo la patria potestad, tutela o custodia,⁷³ están obligados a proporcionarles, dentro de sus posibilidades y medios económicos, las condiciones de vida suficientes para su sano desarrollo.

De ahí que resulte infundado el argumento de la parte actora en el que se pretende afirmar lo contrario.

⁷³ Sobre la patria potestad, el Código Civil de Aguascalientes establece:

"Artículo 437. La patria potestad sobre los hijos se ejerce por los padres. Cuando por cualquier circunstancia deje de ejercerla alguno de ellos, corresponderá su ejercicio al otro.

"A falta de ambos padres o por cualquier otra circunstancia prevista en este ordenamiento, ejercerán la patria potestad sobre los menores, los ascendientes en segundo grado en el orden que determine el Juez de lo Familiar, tomando en cuenta las circunstancias del caso.

(Adicionado, P.O. 19 de noviembre de 2007)

"La custodia es un derecho y obligación que corresponde a quienes ejercen la patria potestad, ella implica la obligación de cohabitar con el menor, guardar y cuidar su persona, su educación, su formación y sus bienes."

"Artículo 438." (Derogado, P.O. 5 de noviembre de 2001)

"Artículo 439. En caso de separación de quienes ejercen la patria potestad, ambos deberán continuar con el cumplimiento de sus deberes y podrán convenir los términos de su ejercicio, particularmente en lo relativo a la guarda y custodia de los menores de edad. En caso de desacuerdo, el Juez resolverá en el juicio respectivo lo conducente oyendo al Ministerio Público.

"En este supuesto, con base en el interés superior del menor de edad, éste quedará bajo los cuidados y atenciones de uno de ellos.

"El otro estará obligado a colaborar en su alimentación y conservará los derechos de vigilancia y de convivencia con el menor de edad, conforme a las modalidades previstas en el convenio o resolución judicial.

"Durante la tramitación del juicio y a petición de cualquiera de las partes, el Juez podrá proveer respecto de la guarda y custodia, así como de la convivencia como medida provisional.

"Teniendo en todo momento ambos progenitores, la obligación de evitar cualquier conducta de alienación parental hacia sus hijos."



6. Conceptos de invalidez relacionados con la afectación a otros derechos a los que se tiene acceso a través del matrimonio.

Al respecto este Tribunal Constitucional considera que si bien es cierto que el derecho a contraer matrimonio trae aparejados ciertos beneficios y derechos para los cónyuges –como los beneficios fiscales; beneficios de solidaridad; beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; beneficios de propiedad; beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros; tal y como se ha reconocido por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 1a./J. 46/2015 (10a.)–,⁷⁴ también lo es que, como ya se dijo, el matrimo-

⁷⁴ "MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. NO EXISTE RAZÓN DE ÍNDOLE CONSTITUCIONAL PARA NO RECONOCERLO. Las relaciones que entablan las parejas del mismo sexo pueden adecuarse perfectamente a los fundamentos actuales de la institución matrimonial y más ampliamente a los de la familia. Para todos los efectos relevantes, las parejas homosexuales se encuentran en una situación equivalente a las parejas heterosexuales, de tal manera que es totalmente injustificada su exclusión del matrimonio. La razón por la cual las parejas del mismo sexo no han gozado de la misma protección que las parejas heterosexuales no es por descuido del órgano legislativo, sino por el legado de severos prejuicios que han existido tradicionalmente en su contra y por la discriminación histórica. El derecho a casarse no sólo comporta el derecho a tener acceso a los beneficios expresivos asociados al matrimonio, sino también el derecho a los beneficios materiales que las leyes adscriben a la institución. En el orden jurídico mexicano existen una gran cantidad de beneficios económicos y no económicos asociados al matrimonio. Entre éstos destacan los siguientes: (1) beneficios fiscales; (2) beneficios de solidaridad; (3) beneficios por causa de muerte de uno de los cónyuges; (4) beneficios de propiedad; (5) beneficios en la toma subrogada de decisiones médicas; y, (6) beneficios migratorios para los cónyuges extranjeros. En este sentido, negar a las parejas homosexuales los beneficios tangibles e intangibles que son accesibles a las personas heterosexuales a través del matrimonio implica tratar a los homosexuales como si fueran 'ciudadanos de segunda clase', lo cual esta Primera Sala no comparte. No existe ninguna justificación racional para reconocer a los homosexuales todos los derechos fundamentales que les corresponden como individuos y, al mismo tiempo, reconocerles un conjunto incompleto de derechos cuando se conducen siguiendo su orientación sexual y se vinculan en relaciones estables de pareja. Los modelos para el reconocimiento de las parejas del mismo sexo, sin importar que su única diferencia con el matrimonio sea la denominación que se da a ambos tipos de instituciones, son inherentemente discriminatorios porque constituyen un régimen de 'separados pero iguales'. La exclusión de las parejas del mismo sexo de la institución matrimonial perpetúa la noción de que las parejas del mismo sexo son menos merecedoras de reconocimiento que las heterosexuales, ofendiendo con ello su dignidad como personas y su integridad.". Décima Época. Registro digital: 2009922. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 22, Tomo I, septiembre de 2015, materias constitucional y civil, tesis 1a./J. 46/2015 (10a.), página 253, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 11 de septiembre de 2015 a las 11:00 horas».



nio prematuro tiene repercusiones tan graves en el desarrollo de los menores que el mero hecho de poder obtener los beneficios citados resulta insuficiente para justificar que se permita que niños y niñas puedan contraer matrimonio.

En este sentido, la posibilidad de obtener alguno o algunos de los beneficios citados no puede considerarse suficiente para justificar y/o permitir que se exponga a un menor a las consecuencias nocivas y perjudiciales a que ya se ha hecho mención; máxime que las niñas, los niños y los adolescentes, por el simple hecho de serlo, tienen acceso a muchos más derechos y beneficios sociales y familiares que aquellos que refiere la parte accionante, pues como ya quedó explicado, atendiendo al interés superior del menor, este sector de la población tiene una protección reforzada por parte del Estado y de quienes los tienen a su cuidado, que conlleva garantizar la satisfacción plena de todas las necesidades que tengan los niños y adolescentes a fin de lograr su óptimo desarrollo integral en los términos que señala el artículo 4o. constitucional y en los tratados internacionales abordados en la presente resolución.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez de los Decretos 309 y 310, expedidos por la LXII Legislatura del Congreso del Estado Libre y Soberano de Aguascalientes, mediante los cuales se reformaron los artículos 28, fracción I; 90 fracción V; 92; 137; 145; 153, fracción I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663 y 755, fracción I, y se derogaron los diversos numerales 85; 86; 87; 88; 90, fracción II; 95, fracciones II y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, fracción II; 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, fracción II; 473; 521; 647, fracción II; 660; 665 y 667, todos del Código Civil del Estado de Aguascalientes, publicados en el Periódico Oficial de esa entidad el veintidós de febrero de dos mil dieciséis.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.



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

Así lo resolvió 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 con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I., Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de normas impugnadas, a la oportunidad, a la legitimación activa y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales apartándose de algunas consideraciones, Pardo Rebolledo con algunas salvedades, Piña Hernández en contra del párrafo último de la página cuarenta y nueve, del párrafo penúltimo de la página cincuenta y tres, del párrafo tercero de la página sesenta y dos, y de las páginas sesenta y uno a sesenta y tres –alusivo al artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios–, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek, Pérez Dayán con precisiones y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando sexto, relativo al marco general que incidió en la reforma y derogación a diversos preceptos del Código Civil de Aguascalientes que aquí se controvierten. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Se aprobó por mayoría de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de algunas consideraciones, González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales con distintas consideracio-



nes, Pardo Rebolledo separándose de las consideraciones, Piña Hernández con precisiones en cuanto a las consideraciones, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose de algunas consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado primero, denominado "¿El legislador de Aguascalientes violó el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios al eliminar la posibilidad de otorgar dispensas –en casos graves y justificados– a menores de edad para contraer matrimonio?". El Ministro Pérez Dayán votó en contra. El Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El Ministro Medina Mora I. reservó su derecho de formular voto concurrente.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, se manifestaron a favor de las consideraciones esenciales que dan respuesta a la pregunta primera de este considerando séptimo, los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales y Medina Mora I., este último en contra de los pronunciamientos relativos al carácter dinámico de los derechos humanos, conforme a los principios de progresividad e interdependencia y la tesis 1a. CDV/2014 (10a.). Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, se manifestaron en el sentido de que la interpretación de los instrumentos internacionales que resultan aplicables permiten concluir que, en principio, existe libertad para establecer o no la dispensa a la celebración del matrimonio entre menores de edad, con la precisión del Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea en el sentido de que, conforme a la interpretación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a partir del principio pro persona, en el orden jurídico del Estado Mexicano existe una mayor protección al interés superior del menor en favor de los niños, proscribiéndose las dispensas respectivas, manifestándose en contra de cualquier forma de matrimonio infantil. El Ministro Pardo Rebolledo votó en contra de las consideraciones.

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena apartándose de las consideraciones, González Alcántara Carrancá en contra del test de razonabilidad, Franco González Salas con reservas, Aguilar



Morales en contra de las consideraciones y del test de razonabilidad, Pardo Rebolledo en contra del test de razonabilidad y por un análisis con una perspectiva del interés superior del menor, Piña Hernández por un test de razonabilidad con base en la ponderación entre el derecho al libre desarrollo de la personalidad del adolescente y la protección reforzada del interés superior del menor, Medina Mora I. en contra de cualquier test de escrutinio, Laynez Potisek, Pérez Dayán en contra del test de razonabilidad y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado segundo, denominado "¿La eliminación de la posibilidad de otorgar dispensa –en casos graves y justificados– a menores de edad para contraer matrimonio, constituye una restricción constitucionalmente válida al ejercicio de ese derecho?". Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá y Franco González Salas anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de considerar a la eliminación de la dispensa respectiva como una restricción, Franco González Salas, Aguilar Morales con diversas consideraciones, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea con algunas salvedades, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado tercero, denominado "Conceptos de invalidez relacionados con la violación al libre desarrollo de la personalidad". El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek.



Se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, González Alcántara Carrancá en contra de considerar la eliminación de la dispensa respectiva como una restricción, Franco González Salas, Aguilar Morales con salvedades, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Medina Mora I. en contra de algunas consideraciones, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, respecto del considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, en su apartado cuarto, denominado "Conceptos de invalidez en los que se aduce violación al principio de progresividad de los derechos humanos". El Ministro Pérez Dayán votó en contra. Los Ministros Piña Hernández y Medina Mora I. anunciaron sendos votos concurrentes.

Por tanto, tomando en cuenta lo expresado en sus participaciones durante la sesión y en la votación anterior, las consideraciones respectivas se aprobaron por mayoría de cinco votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Piña Hernández y Laynez Potisek.

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 séptimo, relativo al estudio de fondo, en sus apartados quinto, denominado "Conceptos de invalidez relacionados con la afectación a los derechos de los hijos nacidos fuera del matrimonio", y sexto, denominado "Conceptos de invalidez relacionados con la afectación a otros derechos a los que se tiene acceso a través del matrimonio".

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 Yasmín Esquivel Mossa no asistió a la sesión de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve por desempeñar una comisión oficial.



El Ministro Aguilar Morales anunció voto concurrente genérico.

La Ministra Piña Hernández anunció voto particular, específicamente, en contra del reconocimiento de validez de diversos artículos del Código Civil del Estado de Aguascalientes, en los que se suprimió la regulación de la figura de la emancipación, en virtud de que no fueron analizados, a pesar de que opera la suplencia de la deficiencia de la queja, en términos 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.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente genérico.

El Ministro presidente Zaldívar Lelo de Larrea declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 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 agosto de 2020, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 16/2019.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 22/2016.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión celebrada el veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, resolvió declarar fundada la acción de inconstitucionalidad 22/2016, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, contra los Decretos 309 y 310, expedidos por la LXII Legislatura del Congreso del Estado de Aguascalientes, en específico, en la parte en que se reformaron los artículos 28, fracción I; 90, fracción V; 92; 137; 145; 153, fracción I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663 y 755, fracción I, y se derogaron los diversos numerales 85; 86; 87; 88; 90, fracción II; 95, fracciones II y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, fracción II; 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, fracción II; 473; 521; 647, fracción II; 660; 665 y 667, todos del Código Civil del Estado de Aguascalientes. Concretamente, se analizó si resultaba constitucional la eliminación de la figura del matrimonio de niñas, niños y adolescentes (menores de 18 años), así como de las disposiciones que implicaban el reconocimiento o permisión de dicha figura y, en específico, la eliminación de la posibilidad de otorgar dispensas para que menores de edad pudieran contraer matrimonio.



En el considerando "SÉPTIMO.—Estudio de fondo.", numeral 2, del proyecto originalmente presentado por el suscrito ponente, se proponía analizar, a partir de un test de escrutinio estricto, si la eliminación de la posibilidad de otorgar dispensa a menores de edad para contraer matrimonio constituía una restricción constitucionalmente válida al ejercicio del derecho a contraer matrimonio; sin embargo, la mayoría de Ministras y Ministros no estuvieron de acuerdo con que se corriera ese test, pues consideraron que, en el caso, no se estaba ante una restricción a un derecho humano o fundamental basada en una categoría sospechosa.

Como resultado de la votación en ese apartado, y toda vez que un grupo de Ministros dentro de esa mayoría consideraron que no debía correrse test alguno, mientras que otros consideraron que, en todo caso, debía aplicarse un test de razonabilidad, opté por sumarme a este segundo grupo, reservándome el derecho de formular un voto concurrente para explicar las razones por las que consideré que, en el caso, sí era necesario aplicar el test de escrutinio estricto.

Razones del disenso

Respetuosamente, considero que en el presente asunto sí era aplicable el test de escrutinio estricto, ya que tal como se establece en la tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.), titulada: "INTENSIDAD DEL ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD Y USO DEL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS DERECHOS HUMANOS.",¹ de la Primera Sala de este Alto Tribunal, el escrutinio estricto se actualiza cuando el caso que se tenga que resolver involucre categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;² se afecten derechos humanos reconocidos por el propio texto constitucional y/o por los tratados internacionales, o se incida directamente sobre la configuración legislativa que la Constitución prevé de manera específica para la actuación de las autoridades de los distintos niveles de gobierno.

¹ Décima Época. Registro digital: 2004712. Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materia constitucional, tesis 1a. CCCXII/2013 (10a.), página 1052.

² "Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."



En este sentido, la constitucionalidad de las distinciones o restricciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta.³

En el presente caso, considero que se actualizan las hipótesis para aplicar el test de escrutinio estricto, ya que:

- a) El derecho al matrimonio se encuentra reconocido expresamente en la Declaración Universal de Derechos Humanos –en su artículo 16–;⁴ la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios;⁵ el Pacto Internacional de Dere-

³ Sirve de apoyo la tesis jurisprudencial 1a./J. 87/2015 (10a.), cuyos título, subtítulo, texto y datos de localización son: "CONSTITUCIONALIDAD DE DISTINCIONES LEGISLATIVAS QUE SE APOYAN EN UNA CATEGORÍA SOSPECHOSA. FORMA EN QUE DEBE APLICARSE EL TEST DE ESCRUTINIO ERICTO. La constitucionalidad de las distinciones legislativas que se apoyan en una categoría sospechosa debe analizarse a través de un escrutinio estricto, pues para estimarse constitucionales requieren de una justificación robusta que venza la presunción de inconstitucionalidad que las afecta. Para ello, en primer lugar, debe examinarse si la distinción basada en la categoría sospechosa cumple con una finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional, es decir, debe perseguir un objetivo constitucionalmente importante y no simplemente una finalidad constitucionalmente admisible. En segundo lugar, debe analizarse si la distinción legislativa está estrechamente vinculada con la finalidad constitucionalmente imperiosa, es decir, debe estar totalmente encaminada a la consecución de la finalidad, sin que pueda considerarse suficiente que esté potencialmente conectada con tales objetivos. Finalmente, la distinción legislativa debe ser la medida menos restrictiva para conseguir la finalidad imperiosa desde el punto de vista constitucional.". Décima Época. Registro digital: 2010595. Instancia: Primera Sala. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 25, Tomo I, diciembre de 2015, materia constitucional, tesis 1a./J. 87/2015 (10a.), página 109, «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de diciembre de 2015 a las 10:30 horas».

⁴ "Artículo 16.

"1. Los hombres y las mujeres, a partir de la edad núbil, tienen derecho, sin restricción alguna por motivos de raza, nacionalidad o religión, a casarse y fundar una familia; y disfrutarán de iguales derechos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del matrimonio.

"2. Sólo mediante libre y pleno consentimiento de los futuros esposos podrá contraerse el matrimonio.

"3. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado."

⁵ Este instrumento se encuentra incluido en el catálogo de "*instrumentos universales de los derechos humanos*" emitido por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, según se advierte de la página web <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/UniversalHumanRightsInstruments.aspx>.



chos Civiles y Políticos –artículo 23–;⁶ la Convención Americana sobre Derechos Humanos –artículo 17–⁷ y la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer –artículo 16–.⁸

⁶ **Artículo 23**

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen edad para ello.

"3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes en el presente pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."

⁷ **Artículo 17. Protección a la familia**

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

"2. Se reconoce el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio y a fundar una familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes deben tomar medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y la adecuada equivalencia de responsabilidades de los cónyuges en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria de los hijos, sobre la base única del interés y conveniencia de ellos.

"5. La ley debe reconocer iguales derechos tanto a los hijos nacidos fuera de matrimonio como a los nacidos dentro del mismo."

⁸ **Artículo 16**

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:

"a) El mismo derecho para contraer matrimonio;

"b) El mismo derecho para elegir libremente cónyuge y contraer matrimonio sólo por su libre albedrío y su pleno consentimiento;

"c) Los mismos derechos y responsabilidades durante el matrimonio y con ocasión de su disolución;

"d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;

"e) Los mismos derechos a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos y el intervalo entre los nacimientos y a tener acceso a la información, la educación y los medios que les permitan ejercer estos derechos;

"f) Los mismos derechos y responsabilidades respecto de la tutela, curatela, custodia y adopción de los hijos, o instituciones análogas cuando quiera que estos conceptos existan en la legislación nacional; en todos los casos, los intereses de los hijos serán la consideración primordial;



El reconocimiento internacional plasmado en las convenciones especializadas sobre derechos humanos, aunado al reconocimiento de organismos internacionales en el sentido de que el matrimonio constituye un derecho de todas las personas en tanto cumplan con el requisito de edad mínima para ejercerlo, me generan la convicción de que, en realidad, estamos ante un derecho humano.

b) Este derecho (al matrimonio) siempre ha estado restringido por razón de la edad, pues los instrumentos internacionales que lo reconocen siempre han establecido que sólo quienes cumplan con la edad mínima que cada Estado establezca para tal efecto, pueden acceder a ese derecho.

Sin embargo, la fijación de la edad mínima para contraer matrimonio se ha dejado a la libertad configurativa de los Estados.

c) De acuerdo con el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la edad constituye una de las llamadas "categorías sospechosas".

d) La Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, en su artículo 2, prevé una excepción o salvedad a la restricción por razón de la edad, a efecto de poder contraer matrimonio en los casos en que "la autoridad competente, por causas justificadas y en interés de los contrayentes, dispense el requisito de la edad".

e) En este contexto, el Código Civil del Estado de Aguascalientes, antes de que se emitieran los decretos impugnados en la presente acción de inconstitucionalidad, preveía, en su artículo 145, que la edad mínima para contraer matrimonio era de 18 años, pero que el Juez podía conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, en el entendido que nunca se podría dispensar a menores de catorce años.

"g) Los mismos derechos personales como marido y mujer, entre ellos el derecho a elegir apellido, profesión y ocupación;

"h) Los mismos derechos a cada uno de los cónyuges en materia de propiedad, compras, gestión, administración, goce y disposición de los bienes, tanto a título gratuito como oneroso.

"2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración del matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial."



Esto es, el referido código establecía la restricción por razón de la edad (sólo los mayores de 18 años podían ejercer el derecho al matrimonio), pero a la vez reconocía la posibilidad de otorgar una dispensa, esto es, establecía una excepción a esa restricción por razón de la edad.

f) Y en los decretos impugnados, el legislador local de Aguascalientes eliminó la posibilidad que se preveía en el Código Civil anterior de otorgar dispensa a menores de 18 años que pretendieran contraer matrimonio.

De lo anterior podemos advertir que la resolución de la presente acción de inconstitucionalidad implicaba el análisis constitucional y convencional de una medida legislativa que provocó una mayor restricción, por razón de la edad, en relación con el derecho a contraer matrimonio.

Ello, pues antes de que se emitieran los decretos legislativos impugnados, el Código Civil de Aguascalientes permitía que en ciertos casos "graves y justificados", jóvenes mayores de catorce años pudieran contraer matrimonio; esto es, se preveía que el universo de jóvenes mayores de catorce años pudieran ejercer el derecho a contraer matrimonio.

Mientras que con motivo de las reformas al referido Código Civil aquí impugnadas, se hizo más estricta la restricción por razón de la edad, eliminando la posibilidad de que jóvenes mayores de catorce años y menores de dieciocho pudieran acceder al ejercicio del derecho a contraer matrimonio.

En razón de lo anterior, como el test de escrutinio estricto se ha considerado adecuado para resolver los casos que involucren categorías sospechosas detalladas en el artículo 1o., párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o se afecten derechos humanos reconocidos por el propio Texto Constitucional y/o por los tratados internacionales; y en el presente asunto la litis versó sobre el análisis de una medida legislativa que elevó el nivel de restricción por razón de la edad –categoría sospechosa– para poder acceder al ejercicio de un derecho que, desde mi perspectiva, constituye un derecho humano –matrimonio–, es que respetuosamente considero que sí era pertinente que en este caso se aplicara el test de escrutinio estricto antes mencionado.

En términos de lo dispuesto en los artículos 3, fracción XXI, 73, fracción II, 111, 113, 116, octavo y duodécimo transitorios de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como en el segundo párrafo de artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación



y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se testa la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en la acción de inconstitucionalidad 22/2016.

En sesiones de veinticinco y veintiséis de marzo de dos mil diecinueve el Tribunal Pleno discutió la acción de inconstitucionalidad 22/2016, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, en la que solicitó la invalidez de la reforma publicada el veintidós de febrero de dos mil dieciséis, entre otros, al artículo 145 del Código Civil de dicha entidad federativa.¹ Mediante ese acto legislativo se eliminó la posibilidad de dispensar el requisito de la edad para contraer matrimonio a personas mayores de 14 años "*por causa graves y justificadas*".

Por unanimidad de votos, el Pleno reconoció la validez de la reforma a dicho precepto, por considerar que no vulnera el derecho al matrimonio ni al libre desarrollo de la personalidad, además de que no es contraria a los tratados internacionales en la materia.

Aunque concuerdo con tales conclusiones, suscribo el presente voto concurrente para exponer las razones que me llevan a ello, las que difieren, en cierta medida, de las reflejadas en la sentencia.

I. Resolución del Tribunal Pleno

Para dar respuesta al argumento en el que se planteó una violación a la Convención sobre el Consentimiento, la Edad Mínima y el Registro de los Matrimonios, la sentencia establece que, de conformidad con dicho instrumento, los

¹ En el escrito de acción también se solicitó la invalidez de los artículos 28, fracción I; 90, fracción V; 92; 137; 153, fracción I; 168; 179; 231; 287; 435; 457; 460; 464; 495; 663 y 755, fracción I, así como la **derogación** de los numerales 85; 86; 87; 88; 90, fracción II; 95, fracciones II y IV; 138; 146; 148; 149; 150; 151; 152; 153, fracción II; 169; 184; 260; 261; 262; 263; 465, fracción II; 473; 521; 647, fracción II; 660; 665 y 667, todos del Código Civil del Estado de Aguascalientes en vía de consecuencia.



Estados Parte adoptarán las medidas legislativas necesarias para **determinar la edad mínima** para celebrar nupcias, requisito que podrá ser dispensado por la autoridad competente "*por causas justificadas y en interés de los contrayentes*". De esta manera, la convención establece la *potestad* de los Estados de otorgar dispensas a menores de edad para contraer matrimonio, pero no un derecho a obtener dichas dispensas ni una obligación de otorgarlas.

Posteriormente, el fallo retoma diversos instrumentos internacionales en los que se hace énfasis en la importancia de erradicar todo matrimonio entre menores de edad. Por tanto, la sentencia concluye que **la eliminación de la figura de la dispensa del requisito de la edad para contraer matrimonio encuentra asidero en el marco de potestades convencionales con que contaba el legislador local.**

Posteriormente, se procede a analizar **si la eliminación de la dispensa** constituye una medida **razonable** en relación con el fin perseguido. Se estima que la norma persigue una **finalidad constitucional o convencional de importancia** para el Estado, consistente en proteger a niños, niñas y adolescentes de una práctica que ha sido considerada nociva para ese sector de la sociedad, tanto en el ámbito nacional como internacional. De igual manera, se considera que **la restricción legislativa está vinculada con la finalidad buscada**, porque busca proteger a menores del matrimonio infantil o prematuro; aunado a que las regulaciones que permiten dispensar el requisito de la edad para contraer matrimonio corren el riesgo de dejar en segundo plano el consentimiento libre de los contrayentes, como sucedía con el artículo 145 del Código Civil del Estado de Aguascalientes, previo a la reforma materia del presente asunto. Se agrega que la evidencia empírica demuestra que los menores de 18 años que contraen matrimonio se colocan en una situación objetiva e inminente de riesgo que pone en peligro su sano desarrollo físico y emocional. **En consecuencia, se estima que la medida es razonable.**

En relación con el **libre desarrollo de la personalidad**, la sentencia considera que la eliminación de la figura de la dispensa de requisitos para contraer matrimonio contribuye a garantizar con mayor seguridad ese derecho. Asimismo, que la medida adoptada por el legislador de Aguascalientes no priva o implica una denegación absoluta del derecho a contraer matrimonio, sino que sólo establece una edad mínima razonable para su ejercicio.

Finalmente, respecto al **principio de progresividad**, se concluye que la eliminación de la dispensa tuvo como finalidad esencial incrementar el grado de tutela de los derechos y protección en general de niños, niñas y adolescentes, sin



afectar de forma desmedida la eficacia del derecho a contraer matrimonio que originalmente se había considerado accesible para éstos, por lo que no se puede sostener que se infringió el principio aludido.

II. Voto concurrente

Mis objeciones a los razonamientos del fallo son de índole metodológica. Conforme a la teoría de los derechos fundamentales, el examen de la constitucionalidad de una medida debe realizarse a través de un análisis en dos etapas. En la primera, se debe determinar si la norma impugnada incide en el alcance o contenido, prima facie, de algún derecho. Para ello debe interpretarse la disposición constitucional que protege el derecho fundamental, así como la prohibición u obligación contenida en la norma impugnada. Si se estima que ésta no incide en el ámbito de protección del primero, el examen debe terminar con el reconocimiento de que la medida legislativa es constitucional; en cambio, si la conclusión es positiva, debe pasarse a otro nivel de análisis.²

En el caso, el artículo 145 del Código Civil del Estado de Aguascalientes establece que "*la edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años*". Como antecedente, es importante precisar que, previo a la reforma impugnada de veintidós de febrero de dos mil dieciséis, dicho precepto establecía la posibilidad de que un Juez autorizara a mayores de 14 años contraer matrimonio "*por causas graves y justificadas*", esto es, se establecía una posibilidad de dispensa que fue eliminada con motivo de la reforma impugnada. Así, el artículo combatido establece hoy en día una **prohibición total** de contraer matrimonio para aquellas personas que no han alcanzado la edad de 18 años, lo cual constituye el núcleo de la impugnación de la comisión accionante.

Esta prohibición total, sin duda, está vinculada con el ejercicio del derecho a contraer matrimonio, comprendido en el derecho al libre desarrollo a la personalidad. En efecto, esta Suprema Corte ha señalado que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho fundamental que deriva del reconocimiento a la dignidad humana, tutelada en el artículo 1o. constitucional e implícita en diversos tratados internacionales de derechos humanos suscritos por nuestro país. En esencia, comprende el derecho del individuo a **elegir de forma libre y autónoma su proyecto de vida, así como la manera en que logrará las metas y objetivos que para él son relevantes**. Este derecho permite la con-

² Amparo en revisión 237/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de noviembre de 2015.



secución del proyecto de vida que para sí tiene el ser humano, como ente autónomo; de tal manera que supone el reconocimiento de la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás. Es decir, es la persona humana quien decide el sentido de su propia existencia, de acuerdo con sus valores, ideas, expectativas, gustos, etcétera.³

En este orden de ideas, **el derecho al libre desarrollo de la personalidad comprende, entre otras, la libertad de contraer matrimonio o no hacerlo**; de procrear hijos, cuántos y en qué momento o decidir no tenerlos; de elegir la apariencia personal, profesión o actividad laboral y, por supuesto, la libre opción sexual, pues todos estos aspectos evidentemente son parte de la manera en que el individuo desea proyectarse y vivir su vida, por lo que sólo él lo puede decidir en forma autónoma.⁴

Con todo, el derecho a contraer matrimonio tiene la particularidad de que está sujeto a una edad mínima. Tanto el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos,⁵ condicionan su ejercicio al cumplimiento de una edad mínima que deberá ser determinada por cada Estado, lo que encuentra su razón de ser, por un lado, en la necesi-

³ Amparo en revisión 237/2014, resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 4 de noviembre de 2015.

⁴ Amparo directo 6/2008, resuelto por el Tribunal Pleno el 6 de enero de 2009.

⁵ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 23

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y tiene derecho a la protección de la sociedad y del Estado.

"2. **Se reconoce el derecho del hombre y de la mujer a contraer matrimonio** y a fundar una familia **si tienen edad para ello**.

"3. El matrimonio no podrá celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes.

"4. Los Estados Partes en el presente pacto tomarán las medidas apropiadas para asegurar la igualdad de derechos y de responsabilidades de ambos esposos en cuanto al matrimonio, durante el matrimonio y en caso de disolución del mismo. En caso de disolución, se adoptarán disposiciones que aseguren la protección necesaria a los hijos."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 17. Protección a la familia

"1. La familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado.

"2. Se reconoce **el derecho del hombre y la mujer a contraer matrimonio** y a fundar una **familia si tienen la edad y las condiciones requeridas para ello por las leyes internas**, en la medida en que éstas no afecten al principio de no discriminación establecido en esta convención.

"3. El matrimonio no puede celebrarse sin el libre y pleno consentimiento de los contrayentes."



dad de asegurar el consentimiento libre, pleno e informado de los contrayentes y, por otro, a proteger a los menores de edad de los efectos nocivos que produce el matrimonio infantil.

Así, convencionalmente, la determinación de la edad idónea para el ejercicio del derecho a contraer matrimonio constituye una facultad que cada Estado deberá ejercer dentro de un margen de razonabilidad, aunque desde hace un tiempo se ha hecho énfasis en la conveniencia de que la edad mínima para contraer matrimonio sea fijada en 18 años, como medida reforzada de protección a la niñez.

En la Recomendación General No. 21, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer sugirió a los Estados establecer una edad mínima para contraer matrimonio de 18 años, tanto para el hombre como para la mujer, debido a que en ese acto ambos asumen importantes obligaciones que no deberían arrogarse antes de alcanzar una madurez y capacidad de obrar plenas. Además, hizo énfasis en que cuando las niñas se casan y tienen hijos, su salud puede verse afectada desfavorablemente y se entorpece su educación, lo cual restringe su autonomía económica.

De igual manera, el Comité sobre los Derechos del Niño, en la Observación General Número 4, recomendó a los Estados examinar y reformar sus leyes y prácticas para aumentar la edad mínima para el matrimonio, con o sin acuerdo de los padres, a los 18 años, tanto para las chicas como para los chicos. Ello, al manifestar su preocupación por los matrimonios y embarazos precoces que constituyen un factor importante en los problemas sanitarios relacionados con la salud sexual y reproductiva. Además, expuso que estas preocupaciones no se agotan en los temas de salud, ya que las niñas que contraen matrimonio frecuentemente se ven obligadas a abandonar la enseñanza y quedan al margen de las actividades sociales.

Por su parte, el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer y el Comité de los Derechos del Niño en las Recomendaciones Generales 31 y 18, adoptadas de manera conjunta, definieron el matrimonio infantil como cualquier unión en la que, al menos, uno de los contrayentes sea menor de 18 años. Expusieron que el matrimonio infantil supone una forma de matrimonio forzoso, ya que no se cuenta con el consentimiento pleno, libre e informado de una de las partes o de ninguna de ellas. Finalmente, dieron cuenta de cómo estos matrimonios afectan especialmente a las niñas en términos numéricos, aunque a veces ambos cónyuges son menores de 18 años.



En México, el matrimonio infantil es un **fenómeno frecuente**. De acuerdo con la Encuesta Nacional de Niños, Niñas y Adolescentes realizada con el apoyo técnico y financiero de UNICEF en dos mil quince, el 15% de las mujeres entre 15 y 19 años están casadas. En segundo lugar, **se advierte que el matrimonio infantil afecta en mayor medida a niñas que a niños**. Así, la Encuesta Nacional de la Juventud 2010 puso de manifiesto que el 17% de las mujeres entrevistadas de 20 a 24 años se casaron siendo niñas, mientras que ese porcentaje era de 3.9% para varones. En tercer término, los datos indican que **el matrimonio infantil afecta a las mujeres más vulnerables**. La Encuesta Nacional Dinámica Demográfica de INEGI 2014 demuestra que de las mujeres que se casaron antes de los dieciocho años, el 46.9% sólo había cursado la primaria, 40.1% la secundaria y el 15% algún grado de preparatoria. Por otra parte, más del 60% de las mujeres en México entre 20 y 24 años que se casaron antes de los 18 años vivían en pobreza, conforme a las Estadísticas Vitales de Natalidad del INEGI. Finalmente, la tasa de matrimonios infantiles entre mujeres urbanas (17.7%) es menor al de las que viven en comunidades rurales (28%); donde el índice más alto se presenta en jóvenes hablantes de lengua indígena en Chiapas, Guerrero y Veracruz (donde se registran índices superiores al 40%). En cuarto lugar, el matrimonio y las uniones conyugales tempranas están estrechamente ligadas con el **embarazo adolescente, en el cual existen altas tasas de mortalidad materna**. Así, en el año dos mil catorce, el 10.4% del total de las muertes maternas en México se presentó en menores de 19 años, conforme al Observatorio de Mortalidad Materna en México.⁶

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas ha expuesto que los efectos del matrimonio infantil (definido como aquel en el que uno o ambos contrayentes tienen menos de 18 años) son los siguientes: **i)** menos años de educación para las niñas que se ven absorbidas por el trabajo doméstico o el cuidado de sus hijos, además de ser desalentadas de continuar con sus estudios; **ii)** más embarazos adolescentes y mayores probabilidades de sufrir complicaciones durante la gestación y el parto, dado que las niñas tienen el doble de probabilidad de morir en el parto que las mujeres mayores de 20 años y, frecuentemente, no tienen la información o el poder en sus relaciones para decidir el número y frecuencia de sus hijos o negociar el uso de anticonceptivos; **iii)** mayor riesgo de sufrir discriminación y violencia, ya que normal-

⁶ Datos obtenidos de la ONU Mujeres México, "Matrimonios y Uniones Tempranas de Niñas", consultable en http://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2016/matrimonio%20infantil_.pdf?la=es&vs=1122.



mente en los matrimonios infantiles se observan diferencias importantes de edad y poder; **iv**) dependencia económica y pobreza por exclusión del sistema educativo y falta de acceso a oportunidades de empleo, lo que perpetúa la vulnerabilidad en sus hijos; **v**) falta de libertad y autonomía, así como poca participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida y economía familiar, así como en decisiones comunitarias; y, **vi**) finalmente, las niñas casadas son expuestas al riesgo de caer en redes de trata de personas.⁷

Es a la luz de todos estos datos que debe considerarse la validez de una medida como la prohibición total del matrimonio antes de la edad adulta. Esta medida no es propiamente una restricción del derecho a contraer matrimonio, de suyo sujeto a una edad mínima, sino una medida de protección orientada por el interés superior de la infancia⁸ y desde una perspectiva de género.

Se trata de una protección adicional⁹ con la que se busca evitar, de tajo, la posibilidad de que se otorguen dispensas como consecuencia de la discriminación de género y de los estereotipos culturales, en los que la sociedad considera como algo normal y aceptable que las niñas se casen o sean madres antes de la edad adulta. Se busca evitar que, tras la figura de las dispensas, las niñas sean forzadas a casarse por razones económicas, porque quedaron

⁷ Asamblea General de las Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre derechos humanos de las víctimas de la trata de personas, especialmente mujeres y niños, "Aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General de 15 de marzo de 2006, titulada Consejo de Derechos Humanos", 24 de enero de 2007.

⁸ Respecto al deber del Estado Mexicano de proteger a la infancia, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos consagran el derecho de todo niño a las medidas de tutela que por su condición de menor requieren. Por su parte, la Convención sobre los Derechos del Niño dispone que los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar. Entre los principios rectores de este último instrumento se encuentra el interés superior del niño.

⁹ **Convención sobre los Derechos del Niño**

"Artículo 19

"1. Los Estados Partes adoptarán todas las medidas legislativas, administrativas, sociales y educativas apropiadas para proteger al niño contra toda forma de perjuicio o abuso físico o mental, descuido o trato negligente, malos tratos o explotación, incluido el abuso sexual, mientras el niño se encuentre bajo la custodia de los padres, de un representante legal o de cualquier otra persona que lo tenga a su cargo.

"2. Esas medidas de protección deberían comprender, según corresponda, procedimientos (sic) eficaces para el establecimiento de programas sociales con objeto de proporcionar la asistencia necesaria al niño y a quienes cuidan de él, así como para otras formas de prevención y para la identificación, notificación, remisión a una institución, investigación, tratamiento y observación ulterior de los casos antes descritos de malos tratos al niño y, según corresponda, la intervención judicial."



embarazadas o porque nadie considera un destino diferente para ellas, bajo una visión de la mujer como subordinada al hombre y limitada a un cierto rol en la sociedad.

Estamos pues frente a una medida que supera un test de mera razonabilidad en tanto establece una protección para la niñez, con la que se busca erradicar el matrimonio infantil en nuestro país. Si bien uno de los principios del interés superior del niño es el de la autonomía progresiva, conforme al cual, a medida que se desarrollan, los menores de edad van adquiriendo la posibilidad de tomar decisiones sobre su vida, sobre su cuerpo y sobre sus relaciones afectivas, así como sobre su vida sexual y reproductiva, lo cierto es que estos derechos se tutelan brindando a los adolescentes educación, información, servicios de salud adecuados, acceso a métodos anticonceptivos, etcétera; no dándoles acceso a una institución jurídica como el matrimonio, cuyo ejercicio está sujeto a una edad mínima.

Por último, frente a los argumentos que sostienen que las dispensas pueden, en ciertos casos, brindar beneficios económicos, fiscales o de seguridad social, o una vía para formalizar la relación de parejas adolescentes del mismo sexo, debo decir que, a mi juicio, el matrimonio no debe ser visto, en ningún caso, como un remedio a la condición social de las y los adolescentes. El Estado debe proveer las condiciones para que, atendiendo a su desarrollo progresivo, los menores de edad puedan tomar decisiones sobre su vida, así como garantizar que tengan satisfechas sus necesidades mínimas de bienestar; de tal manera que el matrimonio no sea visto como una vía de acceso a estos derechos.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto de la ejecutoria pronunciada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 22/2016.

Al resolver este asunto,¹ el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reconoció la validez de los Decretos 309 y 310, expedidos por el Congreso del Estado de Aguascalientes, mediante los cuales se reformaron diversos artículos del Código Civil de dicha entidad federativa.²

¹ En sesión del Tribunal Pleno de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve.

² Decretos publicados en el Periódico Oficial del Estado de Aguascalientes el veintidós de febrero de dos mil dieciséis.



El tema central de estudio fue verificar la regularidad constitucional de la decisión del legislador local de suprimir del artículo 145 de Código Civil del Estado –que establece que la edad mínima para contraer matrimonio será de dieciocho años– la porción normativa que, previo a la reforma impugnada, establecía que: *"El Juez, puede conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, pero nunca se podrá dispensar a menores de catorce años."*

De acuerdo con lo planteado por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, la resolución del asunto pasó por establecer, entre otras cuestiones, si la reforma impugnada transgredía el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios; además, si se trataba de una medida legislativa contraria al derecho al libre desarrollo de la personalidad, así como a los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos.

Para dar respuesta a lo anterior, en la ejecutoria se establece, entre otras cosas, la evolución del marco jurídico nacional e internacional que regula el derecho a contraer matrimonio y la edad a partir de la que puede ejercerse. A partir de este punto, en la sentencia se sostiene que el matrimonio es un derecho humano que se encuentra reconocido expresamente en diversos tratados internacionales suscritos por nuestro país, así como de forma implícita en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, derivado del derecho al libre desarrollo de la personalidad; asimismo, se afirma que, en términos de diversos instrumentos internacionales, ese derecho está restringido por razones de edad.

A partir de estas premisas –y una vez establecido que la decisión legislativa en cuestión no transgrede el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios–, en la sentencia se emprende un examen de razonabilidad, a fin de verificar si la eliminación de las dispensas para contraer matrimonio a menores de dieciocho años constituye una medida razonable en relación con el fin perseguido.

Al respecto, se expone que la reforma cumple con una finalidad constitucional, pues protege a los menores de los efectos desfavorables del matrimonio infantil y, con ello, se tutela el interés superior de la niñez; además, se sostiene que se trata de una medida legislativa vinculada con la finalidad que se persigue.



Superado el examen de razonabilidad, se desestiman los conceptos de invalidez relacionados con la violación al derecho al libre desarrollo de la personalidad; a los principios de universalidad y progresividad de los derechos humanos; así como los vinculados con la afectación de los derechos de los hijos nacidos fuera de matrimonio y a otros derechos a los que se tiene acceso a través de esa figura.

Precisado lo anterior, mi postura concurrente proviene de que no comparto algunas de las proposiciones de las que parte el estudio de fondo de la sentencia, particularmente, cuando se afirma que el matrimonio es un derecho humano y, por ende, la eliminación de la posibilidad de dispensar la edad mínima para contraerlo –de dieciocho años–, constituye una restricción a un derecho fundamental cuya razonabilidad puede ser examinada por este Alto Tribunal.

En efecto, como lo he sostenido en precedentes,³ considero que el matrimonio, visto de forma aislada, no constituye un derecho humano ni una institución constitucionalmente protegida. Desde mi punto de vista, se trata más bien de una figura de derecho civil vinculada con otras instituciones y principios que sí se encuentran tutelados por la Norma Fundamental, así como por diversos instrumentos internacionales, principalmente, con la protección de la familia y el derecho de cada persona a diseñar su plan de vida; de ahí que en la regulación de dicha institución cobre relevancia el respeto al principio de igualdad y el derecho a no ser discriminado.

Bajo mi entendimiento, como la Constitución Federal no define qué es el matrimonio y bajo qué condiciones puede llevarse a cabo, se trata de una institución de derecho civil respecto de la cual, en principio, las entidades federativas cuentan con amplia libertad configurativa, siempre y cuando su regulación no sea contraria a algún principio constitucional o derecho fundamental. En este sentido, considero que la edad mínima para contraer matrimonio constituye un elemento respecto del cual la libertad configurativa del legislador se ha reducido.

Es cierto que en el pasado reciente tanto la ley como la sociedad en general, eran más flexibles en cuanto a la satisfacción de este requisito, que, incluso, en ciertos casos podría resultar irrelevante para la adecuada conformación de la familia; sin embargo, con el paso del tiempo, tanto a nivel nacional como in-

³ Por ejemplo, en la acción de inconstitucionalidad 2/2010, resuelta por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de dieciséis de agosto de dos mil diez.



ternacional se han emitido normas dirigidas específicamente a proteger los derechos de las niñas, niños y adolescentes, que tratan de enfrentar las distintas problemáticas que les afectan, entre ellas, las consecuencias negativas que en determinados contextos trae consigo el matrimonio infantil, particularmente, sobre las niñas;⁴ por ello, en la actualidad se ha impuesto una posición más rígida en cuanto a la edad mínima para contraer matrimonio y, de acuerdo con los instrumentos internacionales suscritos por el Estado Mexicano, se trata de un aspecto que en nuestro contexto jurídico ya no se encuentra disponible para el legislador.⁵

De acuerdo con lo anterior, no coincido en que la eliminación de la posibilidad de que menores de edad obtengan una dispensa para contraer matrimonio constituya una restricción a un derecho fundamental, pues considero que la libertad de conformar una familia a través de la institución del matrimonio se encuentra condicionada a requisitos básicos como el consentimiento libre y pleno de los contrayentes y, correlativamente, con una edad mínima para acceder a esa figura.

Por estas razones es que, en el caso, me posicioné en contra de realizar un examen de razonabilidad de la medida legislativa impugnada, pues estimo que se trata de un ejercicio que ya ha sido realizado tanto por la comunidad internacional como por el legislador nacional, que han emitido normas a partir de las cuales se puede afirmar que, en nuestro orden jurídico, la edad mínima para contraer matrimonio es de 18 años, sin excepción alguna, tal como se encuentra establecido en el artículo 45⁶ de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes.

Así, desde mi perspectiva, la fijación de una edad mínima para contraer matrimonio –sin excepciones– constituye una forma de delimitar la libertad de formar una

⁴ Dentro de estas normas protectoras destaca el artículo 16, numeral 2, de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, que establece:

"Artículo 16 ...

"2. No tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños y se adoptarán todas las medidas necesarias, incluso de carácter legislativo, para fijar una edad mínima para la celebración de matrimonio y hacer obligatoria la inscripción del matrimonio en un registro oficial."

⁵ Aquí cabe destacar que el artículo 1 de la Convención sobre los Derechos del Niño, establece:

"Artículo 1

"Para los efectos de la presente convención, se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad, salvo que, en virtud de la ley que le sea aplicable, haya alcanzado antes la mayoría de edad."

⁶ **"Artículo 45.** Las leyes federales y de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán como edad mínima para contraer matrimonio los 18 años."



familia a través del matrimonio, que tiene por objeto la protección de los derechos de las niñas y niños, frente a lo cual, no podría prevalecer la necesidad de otorgar dispensas, pues éstas no encuentran sustento en ninguna norma constitucional ni en un derecho humano como tal.

No desconozco que en los precedentes de esta Suprema Corte relacionados con la restricción del matrimonio a personas del mismo sexo, he coincidido en que nuestra Constitución no establece una única forma de familia y que el derecho al libre desarrollo de la personalidad implica el reconocimiento del Estado sobre la facultad natural de toda persona a ser individualmente como quiere ser, sin coacción, ni controles injustificados o impedimentos por parte de los demás. Asimismo, que el matrimonio trae consigo la satisfacción de diversos derechos (fiscales, de seguridad social, migratorios, entre otros).

Sin embargo, tales consideraciones parten de la idea de que se trata del matrimonio entre mayores de edad, pues tanto en el derecho interno como en el internacional se ha establecido una edad mínima, que opera como una garantía que evita que las niñas y niños sufran los múltiples efectos negativos del matrimonio infantil; de ahí que ni el aparente plan de vida de menores que pretenden casarse, o bien, la obtención de beneficios derivados de esa figura de derecho civil, pueden justificar que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación valide excepciones que permitan que otros niños y niñas vean afectado su desarrollo.

Aquí cabe reiterar que, a mi juicio, lo que se encuentra inmerso en el derecho al libre desarrollo de la personalidad es precisamente la libertad de decidir contraer matrimonio o no hacerlo y, en este sentido, la posibilidad de formar una familia bajo cualquier modelo válido, lo que no implica que el matrimonio, por sí mismo, sea un derecho o una necesidad esencial para el desarrollo de las personas, mucho menos de los menores de edad.

Así, sobre la base de que el matrimonio no es un derecho humano que las niñas, niños y adolescentes puedan ejercer, considero que la reforma impugnada tampoco transgrede los principios de universalidad y progresividad, pues por el contrario, se trata de una medida legislativa dirigida a evitar los múltiples efectos nocivos del matrimonio infantil; de ahí que la edad mínima –sin excepción– constituye una delimitación del derecho a formar una familia a través del matrimonio que en nuestro orden jurídico no está disponible, por lo cual resultan irrelevantes los "*beneficios*" que pudiera traer consigo dicha figura de derecho civil.



Por lo anterior, a pesar de que coincido con la conclusión final de declarar la validez de los decretos impugnados, lo hago bajo una argumentación distinta a la plasmada en la ejecutoria dictada en la presente acción de inconstitucionalidad.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro Juan Luis González Alcántara Carrancá, en la acción de inconstitucionalidad 22/2016.

En sesión de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, el Pleno de la Suprema Corte resolvió la acción de inconstitucionalidad 22/2016, promovida por la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Aguascalientes, en contra de la reforma al artículo 145 del Código Civil de Aguascalientes y, en consecuencia, de la derogación de diversas disposiciones del propio código expedidas mediante los Decretos 309 y 310, expedidos por la LXII Legislatura del Estado de Aguascalientes, ambos publicados en el Periódico Oficial de la propia entidad, el veintidós de febrero del dos mil dieciséis en la primera sección.

Con motivo de dicha reforma, la disposición que antes preveía:

"Artículo 145. ¡La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años. El Juez, puede conceder dispensa de edad por causas graves y justificadas, pero nunca se podrá dispensar a menores de catorce años."

Ahora dispone:

"Artículo 145. La edad mínima para contraer matrimonio será de 18 años."

La pregunta constitucional recayó en saber si era constitucional la eliminación de la dispensa de edad por causas graves y justificadas para que menores de edad pudieran contraer matrimonio.

I. Razones de la mayoría

La mayoría consideró que la reforma impugnada era constitucional. Para llegar a esta determinación, la resolución, por un lado, hace un recuento completo e ilustrativo sobre la evolución en el ámbito internacional respecto de la **prohibición del matrimonio infantil**, poniendo especial énfasis en la salvaguarda del derecho a la igualdad y a la no discriminación, dada su probada incidencia en niñas, y circunscribe el tema del asunto al análisis de las refor-



mas que afectaron el sistema normativo relacionado con la posibilidad excepcional que, hasta antes del veintidós de febrero de dos mil dieciséis, tenían los jóvenes mayores de catorce años y menores de dieciocho para contraer matrimonio en casos graves y justificados.

La resolución refleja también la postura mayoritaria en torno a la aplicabilidad de un test de razonabilidad, del que deriva que la eliminación de la posibilidad para los menores de contraer matrimonio, es una "restricción" justificada a la luz de la Constitución Federal.

II. Razones del disenso

Aunque compartí el sentido de la resolución y aplaudí la incorporación de la primera parte del proyecto, en donde se hace un recuento de los avances en la materia, con un especial enfoque de género, emito el presente voto concurrente para dejar a salvo mi criterio sobre la argumentación en torno a la distribución competencial sobre el establecimiento de la "edad mínima" (a) y la conceptualización de la eliminación de la dispensa como una "restricción" y la consecuente aplicación de un test de razonabilidad (b). A través del presente voto, me gustaría aclarar, igualmente, mi postura en torno a la eliminación de la institución de la emancipación del ordenamiento estatal y del reconocimiento de validez genérico que llevamos a cabo en la sentencia (c).

a) La Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes no termina con la concurrencia en materia del estado civil de las personas.

En la ejecutoria que da lugar al presente voto se parte de la base de que, en los tratados internacionales en la materia, se ha dejado libertad configurativa a los Estados para definir la edad mínima del matrimonio. La sentencia afirma que, "*para el caso del Estado Mexicano, la edad mínima ha sido fijada en dieciocho años, de conformidad con el artículo 45 de la Ley General de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes*".¹

En esa afirmación se advierte implícita la aseveración de que, en la distribución competencial que rige el federalismo mexicano, corresponde al Congreso de la Unión (en este caso, al emitir la ley general en cuestión) el establecimiento de la edad mínima para contraer matrimonio; sin embargo, advierto que, en materia del estado civil de las personas, la concurrencia de los Estados viene

¹ Página 64 de la resolución.



dada fundamentalmente y desde mil novecientos diecisiete, por el artículo 121 constitucional.² Posteriormente, con la reforma de doce de octubre de dos mil once, se facultó al Congreso para expedir leyes que "establezcan la concurrencia" de los distintos órdenes de gobierno en materia de niños, niñas y adolescentes.

Esta facultad fue enfática en establecer que el Congreso no podría establecer bases mínimas o distribuir competencias en sentido estricto, sino guardar y atender "*el ámbito de sus respectivas competencias*".³

En este sentido, desde mi punto de vista, no se facultó al legislador federal para que, con la emisión de una ley general, alterara el mecanismo competencial asignado directamente desde la Constitución, en este caso, en el artículo 121. Esta anotación me parece de suma relevancia, pues si bien en el asunto que nos ocupa existe una coincidencia entre el contenido de la ley general, en su artículo 45, y el artículo impugnado, en cuanto ambas establecen los dieciocho años como la mayoría de edad, podría no ser el caso y eso no tornaría a este último inconstitucional, o por lo menos no por esa razón.

Respetuosamente, considero que, ante la multiplicación de "leyes generales" en el ordenamiento jurídico mexicano, parece conveniente empezar a hacer distinciones respecto de la función y el alcance de cada instrumento en lo particular, con la intención de tutelar la distribución competencial en el federalismo mexicano. En similares términos me he pronunciado, por ejemplo, en el voto concurrente que formulé a la acción de inconstitucionalidad 45/2016.

Por las razones apuntadas, me aparto de la argumentación contenida en la página 64 de la ejecutoria.

b) Las dispensas para el matrimonio entre menores no pueden ser entendidas como un derecho humano.

² Artículo 121. En cada entidad federativa se dará entera fe y crédito de los actos públicos, registros y procedimientos judiciales de todas las otras. El Congreso de la Unión, por medio de leyes generales, prescribirá la manera de probar dichos actos, registros y procedimientos, y el efecto de ellos, sujetándose a las bases siguientes:

"...

"IV. Los actos del estado civil ajustados a las leyes de una entidad federativa, tendrán validez en las otras."

³ Artículo 73. ... XXIX-P.- Expedir leyes que establezcan la concurrencia de la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, **en el ámbito de sus respectivas competencias**, en materia de derechos de niñas, niños y adolescentes, velando en todo momento por el interés superior de los mismos y cumpliendo con los tratados internacionales de la materia, de los que México sea Parte."



No me parece que sea posible considerar que las dispensas constituyan un derecho humano reconocido a favor de los niños, niñas y adolescentes. Creo que se le dota al término de un significante que ni siquiera históricamente existió.⁴

Del mismo recuento que hace la sentencia en los apartados previos, concluyo que no existe un elemento que vincule al Estado Mexicano a expedir dispensas para que menores puedan contraer matrimonio. Al contrario, hay elementos suficientes para considerar que existen obligaciones convencionales para el Estado Mexicano⁵ y a la par, un exhorto generalizado en el ámbito internacional y emitido por órganos especializados justamente en la defensa de los derechos de niñas, niños y adolescentes (*soft law*),⁶ para combatir la práctica del matrimonio infantil. Creo que una lectura de los mismos resulta orientadora y muy útil, cuando nos enfrentamos a la interpretación de un artículo de una convención, como lo es la del *Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios*, suscrita en mil novecientos sesenta y dos. Si bien el tiempo no agota los efectos de una convención ratificada por el Estado, la interpretación de la misma sí debe ceder al *principio de especialidad y de progresividad*.⁷

En este caso, el desarrollo de instrumentos vinculantes y de instrumentos orientadores, especializados en el interés superior del menor y la defensa de las mujeres, debe ser tomado en cuenta para interpretar armónica y sistemáticamente el precepto aludido por la comisión promovente (artículo 2 de la convención referida).

⁴ Véase Pothier, R.J., *Tratado del Contrato de Matrimonio* [trad. y com. por Elías de Molins], Tomo IX, Madrid. Particularmente, el capítulo IV *De las dispensas de los impedimentos de matrimonio que se encuentran en las personas* y el párrafo 332.

⁵ Citadas por la resolución en el apartado 2.2. *Normas internacionales que establecen el derecho a contraer matrimonio y la edad a partir de la que se puede ejercer este derecho*, páginas 56 a 63.

⁶ Citadas por el proyecto en el apartado 3. *Informes, observaciones, recomendaciones y resoluciones formuladas por organismos internacionales en relación con la necesidad de erradicar los matrimonios de niños, niñas y adolescentes*, páginas 65 a 82.

⁷ Para mayor referencia sobre el entendimiento de los tratados como "instrumentos vivos", véase Pieter Van Dijk, G. J. H. Van (Godefridus J. H.) Hoof, G. J. H. Van Hoof, A. W. Heringa, *Theory & Practice of the European Convention on Human Rights* (3rd edn, Kluwer Law International 1998) 77; y, Luzius Wildhaber, "The European Court of Human Rights in Action" (2004) 21 *Ritsumeikan Law Review* 83,84. Esta doctrina ha sido desarrollada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos desde el caso *TYRER Vs. THE UNITED KINGDOM* (1978), cuyo párrafo 31 señala "El tribunal recuerda además que el Convenio es un instrumento vivo que hay que interpretar –la Comisión lo ha puesto de manifiesto debidamente– a la vista de las actuales circunstancias de vida."



El Estado Mexicano se encuentra obligado a resguardar la **progresividad** de los derechos humanos, sobre todo a la luz de la reforma de dos mil once. Esta misma progresividad, inherente a los derechos humanos, debe de tener un impacto en la **interpretación** que se da a los tratados ratificados. Aun si estas razones son exploradas en las páginas 123 a 128 de la sentencia, cuando se da respuesta al concepto de invalidez en el que se aduce la violación a este principio, considero que debió tomarse en cuenta al momento de interpretar el artículo convencional antes referido. Esquemáticamente, creo que deberían ser tomadas las siguientes consideraciones para interpretar el artículo 2 de la *Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio*:

- El objetivo y el contexto de la propia convención.⁸ Particularmente, el preámbulo de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio estableció que ésta tenía como objetivo, con el que todos los Estados debían comprometerse, abolir "totalmente" el matrimonio de los niños.
- Las convenciones posteriores.⁹ Notoriamente, la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, ratificado por México en mil novecientos ochenta y uno establece que "no tendrán ningún efecto jurídico los esponsales y el matrimonio de niños" en el artículo 16.2. Conjuntamente, la Convención sobre Derechos del Niño de mil novecientos ochenta y nueve dispone que "se entiende por niño todo ser humano menor de dieciocho años de edad". De todos los instrumentos internacionales vinculantes citados por la sentencia, se extrae la necesidad de que exista un pleno y libre consentimiento de las partes.
- Deferencia y consulta a órganos internacionales especializados.

Estos puntos son relevantes para contestar a la pregunta constitucional que, desde mi punto de vista, se planteaba y que giraba, esencialmente, sobre la interpretación del artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio. No veo lugar para centrar este asunto en uno relacionado con

⁸ Esto es acorde a lo dispuesto por el artículo 31 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que a su letra dispone: "*I. Un tratado deberá interpretarse de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta su objeto y fin.*"

⁹ En este punto, la Convención de Viena establece en su artículo 30: "*3. Cuando todas las Partes en el tratado anterior sean también Partes en el tratado posterior pero el tratado anterior no queda terminado ni su aplicación suspendida conforme al artículo 59, el tratado anterior se aplicará únicamente en la medida en que sus disposiciones sean compatibles con las del tratado posterior.*"



restricciones a los derechos humanos de los menores y con ello, aplicar un test de razonabilidad para preguntarnos si la medida cumple con una finalidad constitucional.

c) Voto aclaratorio respecto de la emancipación y su dependencia con la figura del matrimonio entre menores.

En la acción de inconstitucionalidad que nos ocupa, se planteó la invalidez del decreto de reformas al Código Civil de Aguascalientes, por derogar la posibilidad para los menores y bajo ciertas circunstancias, de contraer matrimonio. Este decreto no solamente reformó el artículo 145, que contenía anteriormente esta previsión, sino que eliminó la figura de la emancipación, entre otros cambios. El proyecto que se nos presentó, centró la litis en la constitucionalidad de eliminar la posibilidad de contraer matrimonio para los menores, y realizó de esta forma un estudio sistemático, pero no pormenorizado, de los artículos reformados.

Este contexto dio lugar a que, en la sesión de veintiséis de marzo de dos mil diecinueve, a la Ministra Norma Lucía Piña Hernández le surgiera la duda sobre si debimos haber estudiado la constitucionalidad de los demás artículos y, específicamente, de la supresión de la figura de la emancipación, o bien, como prefirió la mayoría, reconocer la validez, en vía de consecuencia, de estos artículos, sin haberlos estudiado pormenorizadamente. Cuestionamiento que compartí en la sesión mencionada.

En ese sentido, acompañé tal interrogante, porque a pesar de que en mi intervención expresé que la institución de la emancipación regulada en la codificación civil del Estado de Aguascalientes, está íntimamente vinculada con el matrimonio infantil, al ser efecto y consecuencia directa de éste,¹⁰ también se puede apreciar que existía en tal legislación una porción normativa que era autónoma e independiente a las provisiones matrimoniales,¹¹ previo a la reforma impugnada.

¹⁰ Aunque en el derecho civil decimonónico mexicano, la emancipación también se había regulado para permitir a los menores de edad llevar a cabo la administración de un acervo patrimonial o la ejecución de un trabajo, arte o profesión, sin requerir la intervención de interpósita persona, esto no fue obstáculo para siempre considerarlo como, "... un efecto inmediato y necesario, de esencia del matrimonio", *Cfr. Mateos Alarcón, Manuel, Lecciones de Derecho Civil, México, Librería de J. Valdés y Cueva, 1885, página 428.*

¹¹ En efecto, esta porción normativa podría entender como un derivado residual de la regulación primigenia de la emancipación en nuestro país; a mayor abundamiento consúltese: *Mateos Alarcón, Manuel, Op. Cit.*



Me refiero al artículo 457 del Código Civil del Estado de Aguascalientes que establecía lo siguiente: "Cuando por la ley o por la voluntad del padre, el hijo tenga la administración de los bienes, se le considerará respecto de la administración como emancipado, con la restricción que establece la ley para enajenar, gravar o hipotecar bienes raíces."

En estas circunstancias, me parece que, al no haberse planteado conceptos de invalidez cuestionando la supresión de la institución de la emancipación y al existir efectivamente especificidades en este tema, distintas a la litis, hubiéramos podido sobreseer en los artículos 435, 457, 460, 464, 495, 663, 755, 85, 86, 87, 88, 465, 473, 521, 647, 660 y 667 del Código Civil para el Estado de Aguascalientes, sin reconocer su validez en vía consecuencia. Sin embargo, coincidí finalmente con la propuesta del Ministro Franco, porque por las razones que expresé previamente, considero que la institución de la emancipación sí está esencialmente vinculada a la del matrimonio entre menores o, en todo caso, así debiera estarlo, en atención al interés superior del menor.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto que formula el Ministro Eduardo Medina Mora I., en la acción de inconstitucionalidad 22/2016.

Respecto del considerando segundo, relativo a la precisión de normas impugnadas: De la lectura integral del escrito inicial se advierte que la norma efectivamente impugnada fue el artículo 145 del Código Civil del Estado de Aguascalientes y sólo en vía de consecuencia otras disposiciones reformadas y derogadas con motivo de la modificación al citado precepto. Sin perjuicio de lo anterior, se estima que, en todo caso, resultaba necesario precisar que el artículo 153 fue impugnado en su párrafo primero, fracciones I y II; el artículo 460, en su fracción I y el artículo 755, en su párrafo segundo, fracción I.

Por lo que hace al considerando sexto, relativo al marco general que incidió en la reforma y derogación a diversos preceptos del Código Civil de Aguascalientes que aquí se controvierten:

En relación con el apartado 2.1, se considera, por un lado, que el Tribunal Pleno no ha reconocido como tal que el derecho al matrimonio derive del artículo 10. de la Constitución Federal y, por otro lado, que el derecho al matrimonio no se encuentra reconocido en los artículos 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes y 145, impugnado, del Código Civil del Estado de Aguascalientes, los cuales sólo establecen la edad mínima para contraer matrimonio.



En cuanto al apartado 2.2, se considera que, independientemente de que la posibilidad de otorgar dispensas, prevista en el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, no se haya previsto en instrumentos internacionales posteriores; alude a un supuesto distinto al que contemplaba el artículo 145, antes de la reforma impugnada, como se explicará más adelante.

En lo referente al apartado 2.3, se considera, por una parte, que el establecimiento de una edad mínima como condición para contraer matrimonio no constituye una restricción, sino una modalidad para el ejercicio de este derecho y, por otra parte, que la posibilidad de otorgar dispensas, prevista en el artículo 2 de la convención, no opera respecto de menores, pues, conforme a lo señalado en el preámbulo de la propia convención, el matrimonio infantil debe ser abolido. Así también, se estima que la razón por la cual el artículo 45 de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes no establece la posibilidad de otorgar dispensas es su concordancia con diversos instrumentos internacionales que prohíben el matrimonio infantil, igualando la edad mínima para contraer matrimonio con la edad a la que se deja de ser menor, de acuerdo con la Convención de los Derechos del Niño y la legislación interna.

Por lo que toca al considerando séptimo, relativo al estudio de fondo, se comparte el sentido, pero parcialmente las consideraciones de la resolución, por las siguientes razones:

En principio, se estima que la metodología que se sigue no es la adecuada, pues, ante todo, debe analizarse la cuestión efectivamente planteada, sin pretender dar respuesta a cada uno de los argumentos (no todos de inconstitucionalidad) que hicieron valer la promovente y otros sujetos que intervinieron en el procedimiento.

Sin perjuicio de lo anterior, se considera que no se está ante una restricción del derecho al matrimonio, sino, como se anticipó, ante una modalidad para el ejercicio de este derecho, establecida en atención al principio del interés superior del menor.

En este sentido, la constitucionalidad de la norma efectivamente impugnada no debe examinarse a la luz de un test de razonabilidad, sino confrontándola directamente con lo dispuesto por los instrumentos internacionales en la ma-



tería de los que el Estado Mexicano es Parte que, a diferencia de la Constitución General, reconocen expresamente el derecho a contraer matrimonio y coinciden en prohibir el matrimonio infantil, en el que uno o ambos contrayentes son menores (en el caso de México, en congruencia con el artículo 1 de la Convención de los Derechos del Niño, menores de 18 años).

Al respecto, como se adelantó, la posibilidad de otorgar dispensas, a que se refiere el artículo 2 de la Convención sobre el Consentimiento para el Matrimonio, la Edad Mínima para Contraer Matrimonio y el Registro de los Matrimonios, nunca opera respecto de menores, ya que, conforme a lo indicado en el preámbulo de la propia convención, el matrimonio infantil debe ser abolido. Así pues, debe entenderse para casos en que, habiéndose cumplido 18 años o alcanzado la mayoría de edad, no se tenga la edad mínima para contraer matrimonio.

Ahora bien, aunque sujetar el ejercicio del derecho al matrimonio a una condición de edad incide en la autonomía y vida privada de los menores, se justifica en la protección reforzada que debe tenerse ante los riesgos y consecuencias nocivas de los matrimonios prematuros, así como en la obligación de garantizar su desarrollo integral, acorde con lo preceptuado por el artículo 4o., párrafo noveno, constitucional y por los instrumentos internacionales relacionados con la niñez de los que México es Parte.

Por lo demás, no se coincide con diversas afirmaciones hechas en el fallo, en cuanto al carácter dinámico de los derechos humanos, conforme a los principios de progresividad e interdependencia y la tesis número 1a. CDV/2014 (10a.) que, desde mi punto de vista, se refieren a cuestiones distintas; el valor asignado a las observaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer respecto del tema analizado; la interpretación del texto anterior del artículo 145 del Código Civil del Estado, en relación con la autorización del Juez "previo consentimiento de los padres" (basada en una lectura incorrecta) y las "causas graves y justificadas" para otorgar las dispensas (basadas en conjeturas); y la vinculación del derecho al matrimonio con el deseo de formar una familia.

Nota: La tesis aislada 1a. CDV/2014 (10a.) citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 12, Tomo I, noviembre de 2014, página 714, con número de registro digital: 2007981.

Este voto se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Sección Segunda
EJECUTORIAS Y TESIS QUE NO INTEGRAN
JURISPRUDENCIA





Subsección 2

EJECUTORIAS DICTADAS EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y EN ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD QUE NO CONTIENEN CRITERIOS VINCULATORIOS, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 43 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

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

II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS AL CONCLUIR LA VIGENCIA DE LA NORMA IMPUGNADA, AL HABER SIDO REFORMADA POR UN NUEVO ACTO LEGISLATIVO (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XI, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

III. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE EL SOBRESEIMIENTO POR CESACIÓN DE EFECTOS DE UNA NORMA PENAL QUE HA SIDO REFORMADA ANTE UNA EVENTUAL DECLARATORIA DE INVALIDEZ CUYOS EFECTOS RETROACTIVOS PERJUDICARÍAN A LOS SUJETOS QUE LES HUBIERE SIDO APLICADA (ARTÍCULO 33, FRACCIÓN XI, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE GUANAJUATO).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 97/2017. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 4 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: IRMA GÓMEZ RODRÍGUEZ.

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



VISTOS, para resolver la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Demanda.** Mediante escrito presentado el catorce de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, Luis Raúl González Pérez, en su carácter de **presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos**, promovió acción de inconstitucionalidad en la que demanda la invalidez del artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto Número 209, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, segunda parte, el catorce de julio de dos mil diecisiete.

SEGUNDO.—**Concepto de invalidez.** El promovente considera transgredidos los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 1, 2, 4, 5 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conforme al único concepto de invalidez, donde, esencialmente, desarrolla el orden argumentativo siguiente:

I. El artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato¹ prevé como **causa de exclusión del delito** la institución de derecho penal sustantivo denominada **legítima defensa**, la cual resulta **indeterminada** en razón a que su composición legislativa es oscura, imprecisa e inexacta respecto de los **requisitos y/o elementos** que debe contener, pues **omite establecer los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad**, ocasionando con su aplicación un exceso que atenta irremediablemente contra la vida e integridad física del agresor o victimario.

Por tanto, infringe los principios de **legalidad** en su expresión de **taxatividad y seguridad jurídica**, previstos en los artículos 14 y 16 de la Constitu-

¹ "Artículo 33. El delito se excluye cuando:

"...

"XI. Se obre en defensa de bienes jurídicos, propios o ajenos, contra agresión ilegítima por intrusión actual a casa habitación."



ción Federal, así como los ordinales 1 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Máxime que tales disposiciones fundamentales y convencionales imponen al Poder Legislativo la obligación expresa de imprimir claridad, exactitud y precisión al momento de crear, reformar o adicionar la ley; amén que en materia penal le está tajantemente vedado al órgano jurisdiccional realizar una interpretación de la norma jurídica por simple analogía o por mayoría de razón.

Legalidad taxativa con la que deben constreñirse los Poderes de la Unión al igual que los tres órdenes de Gobierno de los Estados, pero en particular, el Legislativo, al crear, reformar o adicionar la norma penal, obligándose a describir con claridad las conductas, acciones u omisiones que resulten típicas, antijurídicas y culpables. Las que, al resultar reprochables, su penalidad o medida de seguridad, de igual manera, deberán describirse gramaticalmente con idénticos atributos lingüístico-conceptuales, es decir, deberán precisar literalmente su **racionalidad**, **proporcionalidad** y **necesidad**.

En proporción con lo anterior,² en lo atinente al ámbito penal, deberán considerarse los supuestos en los que el legislador discurra casuísticamente un hecho que **excluya al delito**, concretamente, al presentarse una **ausencia de antijuridicidad**, porque la persona haya actuado en **legítima defensa** de sus bienes jurídicos o ajenos, contra agresión ilegítima por intrusión actual a casa habitación, ya que, al igual que en la creación, reforma y adición de toda norma penal, al legislador se le exige atender a su máxima expresión los principios de **legalidad** en **materia penal**, bajo las vertientes de tipicidad, plenitud o cláusula hermética y **taxatividad** (o exigencia de contenido concreto y unívoco en la tipificación de las conductas en la ley penal); lo que no solamente prohíbe la exis-

² Al respecto, refiere que la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió la jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), intitulada: "PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NOMRAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 131, con número de registro digital: 2006867»



tencia de tipos penales abiertos e imprecisos, sino que alcanza a la misma consecuencia jurídica por la comisión del delito (penas y medidas de seguridad) y, por tanto, a todos los supuestos jurídicos que se describan como causas que **excluyan al delito**, tal y como se considera en la **legítima defensa** ante la **ausencia de antijuridicidad**.

Así, el órgano jurisdiccional lograría garantizar la **seguridad jurídica** y **legalidad** en la aplicación de la norma penal, eliminando cualquier arbitrariedad en la administración de justicia; lo que, en la especie, no acontece, ya que el artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato, se aparta de los principios constitucionales y convencionales antes invocados.

II. La porción normativa, objeto de inconstitucionalidad e inconveniencia, no describe y con ello precisa, qué bienes jurídicos propios o ajenos merecen protección legal superlativa en contraposición a los que se vean afectados o qué bienes pudieran estar en riesgo al momento de la oposición a la agresión ilegítima, actual o inminente, lo que podría resultar desmedido, al afectar o poner en riesgo un bien jurídico de mayor valía, por ejemplo, la vida o integridad personal del agresor, en menoscabo de alguno de menor protección legal, verbi-gracia la propiedad o inviolabilidad al domicilio particular del agredido.

Afirma el denunciante que la reacción de **legítima defensa** que se despliegue bajo la condición objetiva de lugar en casa habitación, resulta desproporcionada e indeterminada, porque **el legislador omitió precisar** en la descripción normativa **que tal repulsa a la agresión debería ser necesaria, proporcional y razonable**, lo que sitúa a dicha **norma penal como abierta**, sin determinación o limitante alguna; lo cual una vez más quebranta los principios de **seguridad jurídica** y **legalidad** en **materia penal**, en su vertiente de **taxatividad**.

Aunado a que la fracción XI del artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato también impacta negativamente en la garantía de **"exacta aplicación de la ley en materia penal"**, ya que no sólo involucra en la puntual aplicación al operador jurídico, sino también compromete al mismo Constituyente Permanente en el momento de la creación, modificación y adición de la ley, el cual está obligado a describir la norma penal con todos sus elementos, carac-



terísticas, condiciones, términos y plazos, evitando con ello confusiones en su posterior aplicación en detrimento del gobernado.³

Asimismo, con la descripción abierta e ilimitada de la porción normativa en cuestión, se permitirá a los Jueces, a través de su interpretación, un desmedido e incorrecto margen de discrecionalidad al momento de su aplicación, trastocándose de nueva cuenta el principio de **legalidad en materia penal**, el que, incluso, se reconoce y enarbola en algunas de las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.⁴

Consecuentemente, la redacción gramatical de los tipos penales y sus sanciones, al igual que los supuestos jurídicos que impliquen la **exclusión de un delito**, deben redactarse con definiciones claras, precisas y coherentes, al referir la conducta humana que se inculmina como delito, así como la descripción legal con la que se le sanciona y la hipótesis legal que exonera al inculpado al no existir delito que perseguir; porque de lo contrario, al resultar ambigua y oscura la redacción con la que se describa a la **legítima defensa** al momento en que el juzgador acuda casuísticamente a ella, sin duda alguna provocaría excesos; máxime que la autoprotección llevada a cabo por la víctima o terceras personas al encontrarse dentro de casa habitación y repeler una agresión ilegal y actual, deberá apegarse a condiciones expresas (escritas en la norma) de **proporcionalidad, necesidad y racionalidad**; sin embargo, el legislador del Estado de Guanajuato, al momento de redactar la porción normativa en comento, omitió referirlas expresamente.

III. Además, sostiene el denunciante, se tiene que, al regular ahora la **legítima defensa** con una condición objetiva de lugar (ámbito espacial), al efectuarse dentro de casa habitación, debe atender a los principios de **proporcionalidad**,

³ Sobre ello invoca la tesis P. IX/95, con registro digital número: 200381, de rubro: "EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA." «*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo I, mayo de 1995, página 82»

⁴ Casos: Fermín Ramírez Vs. Guatemala, sentencia dictada el veinte de junio del año dos mil cinco y Castillo Petrucci y otros Vs. Perú, sentencia dictada el treinta de mayo de mil novecientos noventa y nueve.



necesidad y racionalidad, los cuales convendrían estar inscritos en la porción normativa penal que se tilda de inconstitucional.

Ello en razón a que la **proporcionalidad** obedece principalmente a un equilibrio y equivalencia existentes en el momento en que se responde a la agresión, pues la repulsa tendrá que corresponder con medios, impulsos y condiciones acordes con el ataque, de lo contrario, la afectación a bienes jurídicos de mayor aprecio en el contra ataque o defensa como la vida o la integridad física de una persona resultaría excesiva en comparación con aquellos que también estén en juego como la propiedad, posesión e inviolabilidad del domicilio particular en el momento de llevar a cabo la autoprotección dentro de casa habitación.

Por ello, a contra luz del método denominado "test de proporcionalidad",⁵ concluye que la porción normativa combatida atenta contra la Constitución Federal y disposiciones de carácter convencional, al apartarse de los derechos fundamentales de **legalidad y seguridad jurídica**.

Aunado a que con la intervención legislativa en su creación: **A.** Se incumplió con la persecución de un fin constitucionalmente válido; **B.** No resultó idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; **C.** No existieron medidas alternativas igualmente idóneas para lograr ese fin e igualmente menos lesivas para el derecho fundamental; y, **D.** Con su creación legislativa no se logró que el grado de realización del fin perseguido fuera mayor en comparación al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.

⁵ Argumento que se sustenta en las tesis 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL."; 1a. CCLXV/2016 (10a.), intitulada: "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA."; 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), que se identifica como: "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."; 1a. CCLXX/2016 (10a.), de título y subtítulo: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA."; y, 1a. CCLXXII/2016 (10a.), intitulada: "CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA." «*Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de noviembre de 2016 a las 10:36 horas y *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 36, Tomo II, noviembre de 2016, páginas 915, 902, 911, 914 y 894, con números de registro digital: 2013156, 2013143, 2013152, 2013154 y 2013136, respectivamente»



En suma, sostiene el demandante, si bien el fin que persiguió el legislador del Estado de Guanajuato, al intervenir en la creación de la porción normativa que se tilda de inconstitucional, al dotar a la **legítima defensa** de una condición objetiva de lugar –ámbito espacial– (casa habitación), fue proteger al gobernado de alguna intrusión a su morada; medida que resulta necesaria e idónea en razón a los altos índices de criminalidad cometidos en casa habitación por intromisión ilegal de personas ajenas a ella; sin embargo, al no establecer una condición de **proporcionalidad** en la autoprotección en el momento de la agresión ilegítima, aquélla se podría tornar excesiva y vulnerar en algún momento los derechos fundamentales del agresor o victimario como la vida, integridad física, seguridad jurídica y legalidad, entre otros.

En lo tocante a que la **legítima defensa** deba ser **necesaria** en el momento de intrusión actual a casa habitación, el Poder Legislativo del Estado de Guanajuato pasó por alto incluir tal exigencia en la porción normativa en estudio, lo que en automático abre la posibilidad de ejercer una autoprotección innecesaria y, con ello, excesiva.

De igual manera, la **racionalidad** que deberá de imperar en el momento de llevar a cabo la **legítima defensa** tendrá que acompañarse de **proporcionalidad** y **necesidad** en la maniobra de defensa empleada por el morador de la vivienda irrupida ilegalmente por el agresor.

Presupuestos y limitantes con los que, a diferencia de lo descrito por la porción normativa que se critica de inconstitucional, sí cumple la fracción V del artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato, donde el legislador consideró correctamente la configuración de todos los elementos y requisitos que integran a la **legítima defensa**, la cual **excluye al delito** ante la **ausencia de antijuridicidad** en el momento de realizarse la autoprotección de bienes propios o ajenos; pues al efecto señaló que la conformación de la **legítima defensa**, al proteger bienes jurídicos propios o ajenos, debería operar únicamente:

- **Primero.** Contra agresión ilegítima, actual o inminente; y,
- **Segundo.** Siempre y cuando exista necesidad razonable en la defensa empleada para repelerla o impedirla.



Lo que contrastado con la descripción normativa que ahora prevé la fracción XI del propio numeral, podría permitir y dar pauta a excesos⁶ en el empleo de la **legítima defensa**, al tornarla permisible, a pesar de que ésta se lleva cabo en un lugar **sui géneris**, como es el domicilio.

De ahí que cada caso en particular deba ser analizado y ponderar con ello si existió o no exceso en la legítima defensa, atendiendo necesariamente a una interpretación restrictiva de la norma; lo que, en la especie, resulta imposible, al tratarse de una disposición legal indeterminada e imprecisa que a la postre genera inseguridad jurídica.

Así, sostiene el demandante que el artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato, facilita una reacción desmedida o excesiva en la **legítima defensa** que atenta en contra de valores jurídicos supremos como la vida y la integridad física de las personas que no solamente protege la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino, incluso, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en los artículos 4 y 5, respectivamente.

TERCERO.—Registro y turno. Por acuerdo de quince de agosto de dos mil diecisiete, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad número 97/2017, y turnarla al Ministro Alberto Pérez Dayán como instructor del procedimiento.

CUARTO.—Admisión. El dieciséis de agosto siguiente, el Ministro Instructor tuvo por presentada la demanda del presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, admitió a trámite la acción de inconstitucionalidad; ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Guanajuato,

⁶ Al respecto, entre otros, cita los criterios bajo los rubros siguientes: "LEGÍTIMA DEFENSA, CRITERIO PARA DECIDIR SOBRE EL EXCESO EN LA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SONORA)." «*Semanario Judicial de la Federación*, Sexta Época, Volumen 63, septiembre de 1962, Segunda Parte, página 43, con número de registro digital: 260110», "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA." «*Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo XIV, julio de 1994, página 650, con número de registro digital: 211584», "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA." «*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volúmenes 181-186, Séptima Parte, página 236, con número de registro digital: 245459» y "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA." «*Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, Volumen 83, Segunda Parte, página 39, con número de registro digital: 235369»



para que rindieran sus respectivos informes. Asimismo, requirió al Congreso de dicho Estado, por conducto de quien legalmente lo representa, para que al rendir el informe solicitado, enviara copia certificada de los antecedentes legislativos de la norma impugnada.

QUINTO.—Informe rendido por el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, el cual se ordenó agregar al sumario mediante acuerdo de **seis de octubre de dos mil diecisiete**.

SEXTO.—Informe rendido por la presidenta de la Diputación Permanente que funge durante el Segundo Receso del Segundo Año de Ejercicio Constitucional de la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Guanajuato, en representación del Poder Legislativo, donde adujo que **es cierto** que el Congreso del Estado expidió el Decreto Número 209, mediante el cual se adiciona la fracción XI al artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato; publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado número 112, segunda parte, de catorce de julio del año dos mil diecisiete; a través del proceso legislativo que rigen los artículos 1, 3, 5, 6, 167 y 208 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esa entidad; que se tuvo por rendido el **seis de octubre de dos mil diecisiete**.

SÉPTIMO.—Mediante auto de veintiséis de octubre de dos mil diecisiete, el Ministro instructor ordenó agregar a los autos el escrito y oficio, a través de los cuales los delegados del Poder Ejecutivo del Estado de Guanajuato y de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos formularon alegatos; y el seis de noviembre siguiente, se tuvieron por formulados los alegatos de la delegada del Poder Legislativo de esa entidad.

OCTAVO.—Cierre de instrucción. En proveído de seis de noviembre acabado de citar, 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 incons-



titudinalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se plantea la posible contradicción entre una norma de carácter estatal y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDO.—**Oportunidad en la presentación de la demanda.** Por razón de orden, en primer lugar, se procede a analizar si la acción de inconstitucionalidad fue presentada oportunamente.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnados sean publicados en el correspondiente medio oficial.

"Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

Conforme a este artículo, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales**, contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

Ahora, el decreto por el que se modificó el artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato, materia de impugnación, se publicó en el Periódico Oficial de ese Estado, el viernes catorce de julio de dos mil diecisiete, por consiguiente, el plazo de treinta días naturales para promover la acción



de inconstitucionalidad inició el sábado quince siguiente y venció el domingo trece de agosto de esa anualidad, el cual fue inhábil; de ahí que la demanda se podía presentar el lunes catorce, que corresponde al día hábil siguiente.

Entonces, si el escrito que contiene la acción de inconstitucionalidad promovida por el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos fue presentado el catorce de agosto de dos mil diecisiete, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, según se advierte del reverso de la foja treinta y siete del expediente en que se actúa, resulta evidente su oportunidad.

Al efecto, resulta oportuno invocar la tesis 2a. LXXX/99, que es del tenor literal siguiente:

"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."⁷

TERCERO.—**Legitimación del promovente.** El artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor siguiente:

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

⁷ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 193831, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, página 658.



"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en los estados de la República, en contra de leyes expedidas por las legislaturas locales y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, en contra de leyes emitidas por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal."

En la presente acción de inconstitucionalidad la demanda fue suscrita por Luis Raúl González Pérez, presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, carácter que acreditó con la copia certificada del oficio número DGPL-1P3A.-4858, de trece de noviembre de dos mil catorce, mediante el cual, el Pleno del Senado de la República lo eligió para desempeñar tal cargo, documento que obra a foja cuarenta y dos del expediente.

En consecuencia, debe decirse que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos está facultado para promover la acción de inconstitucionalidad contra la reforma del Código Penal para el Estado de Guanajuato, contenida en el decreto publicado en el Periódico Oficial de la entidad el catorce de julio de dos mil diecisiete.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** Por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, acorde con lo dispuesto por el último párrafo



del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, procede analizar las causas de improcedencia que las partes hubiesen hecho valer o que de oficio advierta este Alto Tribunal.

En el caso, se actualiza la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19,⁸ en relación con el ordinal 65,⁹ ambos de la ley reglamentaria de la materia, conforme a los cuales, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la controversia, así lo ha sustentado el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 8/2004, cuyos rubro y texto son:

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

⁸ "Artículo 19. Las controversias constitucionales son improcedentes:

"...

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

⁹ "Artículo 65. En las acciones de inconstitucionalidad, el Ministro instructor, de acuerdo al artículo 25, podrá aplicar las causales de improcedencia establecidas en el artículo 19 de esta ley, con excepción de su fracción II respecto de leyes electorales, así como las causales de sobreseimiento a que se refieren las fracciones II y III del artículo 20.

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



ésta constituye el único objeto de análisis en ellas, además de que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, según lo dispuesto por los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria."¹⁰

Además, es oportuno traer a cuenta que, sobre el tema, este Máximo Tribunal ha establecido la necesidad de satisfacerse dos aspectos, uno de carácter formal, consistente en haber llevado a cabo un procedimiento legislativo; y, el segundo, de carácter material, consistente en que el cambio sea sustantivo, es decir, que impacte en el sentido o alcance normativo, tal como se desprende de la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.), que textualmente establece:

"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

¹⁰ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 182048, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, página 958.



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."¹¹

Así, en el caso, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos sostiene que la **fracción XI del artículo 33 del Código Penal para el Estado de Guanajuato**, adicionada mediante Decreto Número 209, publicado en el Periódico Oficial de la entidad, segunda parte, el catorce de julio de dos mil diecisiete, **vulnera los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, así como los preceptos 1, 2, 4, 5 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, por inobservar los principios de **seguridad jurídica** y **legalidad**, en su vertiente de **taxatividad** en **materia penal**, y **atentar irremediamente contra los derechos humanos a la vida e integridad personal de los gobernados**; decreto que es del tenor siguiente:

"Decreto Número 209

"La Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, decreta:

"Artículo único. Se adiciona una fracción XI al artículo 33, del Código Penal del Estado de Guanajuato, para quedar como sigue:

"Artículo 33. El delito se ...

"I. a X.

"XI. Se obre en defensa de bienes jurídicos, propios o ajenos, contra agresión ilegítima por intrusión actual a casa habitación.

¹¹ Correspondiente a la Décima Época, con número de registro digital: 2012802, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, materia común, página 65 «y en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».



"Transitorio

"Artículo único. El presente decreto entrará en vigencia el día siguiente a de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado."

Posteriormente, el **veinticuatro de septiembre de dos mil dieciocho**, se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 336, a través del cual, se adicionó un segundo párrafo a la fracción V y se derogó la fracción XI del artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato.

"Decreto Número 336

"La Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Congreso del Estado Libre y Soberano de Guanajuato, decreta:

"Artículo único. Se adiciona un segundo párrafo a la fracción V; y se deroga la fracción XI, ambas fracciones del artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 33. El delito se ...

"I. a IV.

"V. Se obre en ...

"Se presumirá como legítima defensa, salvo prueba en contrario, el hecho de causar daño a quien a través de la violencia, del escalamiento o por cualquier otro medio trate de penetrar sin derecho, a la casa habitación del agente, al de su familia, a sus dependencias, o a los de cualquier persona que tenga la obligación de defender, al sitio donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que exista la misma obligación; o bien, lo encuentre en alguno de aquellos lugares en circunstancias tales que revelen la probabilidad de una agresión;

"VI. a X. ...

"XI.

"Derogada.



"Transitorio

"Artículo único. El presente decreto entrará en vigencia al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato."

Conforme a lo anterior, la **fracción XI del artículo 33 del Código Penal del Estado de Guanajuato**, dejó de tener vigencia a partir del **veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho**; entonces, el requisito sobre el cumplimiento de los criterios formal y material, contenidos en la jurisprudencia acabada de citar en párrafos precedentes, para considerar que se está en presencia de un nuevo acto legislativo que conduce al sobreseimiento por cesación de efectos, se encuentran satisfechos, porque la norma impugnada fue derogada a través del procedimiento legislativo correspondiente.

Por tanto, se actualiza la causa de improcedencia por cesación de efectos, en términos de las jurisprudencias P./J. 47/99 y P./J. 24/2005, del tenor siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE EL PROCEDIMIENTO ES ABROGADA LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, DEBE ESTIMARSE QUE HA CESADO EN SUS EFECTOS, POR LO QUE PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO.—La cesación de efectos prevista como causa de improcedencia de las controversias constitucionales en el artículo 19, fracción V, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, aplicable también a las acciones de inconstitucionalidad por disposición del diverso 59 del mismo ordenamiento legal, se actualiza si en una acción de inconstitucionalidad se plantea la invalidez de una norma general que durante el procedimiento ha sido abrogada por otra posterior, lo que determina sobreseer en el juicio, en términos de lo ordenado por el artículo 20, fracción II, de la citada ley reglamentaria."¹²

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE POR CESACIÓN DE EFECTOS DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA CUANDO ÉSTA HA SIDO REFORMADA O SUSTITUIDA POR OTRA.—La acción de inconstitucio-

¹² Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 193771, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, página 657.



nalidad resulta improcedente y, por ende, debe sobreseerse por actualización de la causa de improcedencia prevista en los artículos 19, fracción V, y 65 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por cesación de efectos de las normas generales impugnadas, cuando éstas hayan sido reformadas o sustituidas por otras. Lo anterior, porque para que pueda analizarse una norma a través de ese medio de control constitucional, la transgresión a la Constitución Federal debe ser objetiva y actual al momento de resolver la vía, esto es, debe tratarse de una disposición que durante su vigencia contravenga la Ley Fundamental, pues la consecuencia de estimar fundados los conceptos de invalidez, en el caso de una norma reformada, se reduciría a anular los efectos de una ley sin existencia jurídica ni aplicación futura, ya que la sentencia que llegara a pronunciarse no podría alcanzar un objeto distinto al que ya se logró con su reforma o sustitución."¹³

Sin que sea obstáculo para así determinarlo, el hecho de que la **fracción XI del artículo 33**, cuya invalidez se solicitó, pertenezca al **Código Penal del Estado de Guanajuato**, porque si bien, conforme a lo previsto en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 105¹⁴ constitucional, este Alto Tribunal está en condiciones de imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales de carácter penal, esto se encuentra condicionado a que ello tienda a beneficiar, nunca a perjudicar, a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos.

Por tanto, en el eventual caso de que se declarara la inconstitucionalidad de la fracción impugnada, los efectos retroactivos de tal invalidez tienden a perjudicar a los sujetos a quienes se les hubiese aplicado la norma, que, por su

¹³ Correspondiente a la Novena Época, con número de registro digital: 178565, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, página 782.

¹⁴ "La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



naturaleza, se vieron favorecidos por establecer una causa de justificación consistente en la legítima defensa privilegiada; de manera que una aplicación retroactiva implicaría quitarles la posibilidad de alegar y acreditar que dicha figura jurídica se actualizó en su favor.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad.

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:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto de los considerandos primero, segundo y tercero relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad en la presentación de la demanda y a la legitimación del promovente.

Se aprobó por mayoría de seis votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Piña Hernández, Laynez Potisek y presidente Zaldívar Lelo de Larrea, respecto del considerando cuarto, relativo a las causas de improcedencia, consistente en sobreseer respecto del artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato, adicionado mediante Decreto Número 209, publicado en el Periódico Oficial de dicha entidad federativa el catorce de julio de dos mil diecisiete. Los Ministros Aguilar Morales, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán votaron en contra. El Ministro Franco González Salas reservó su derecho de formular voto concurrente.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cuatro de noviembre 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.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas, en la acción de inconstitucionalidad 97/2017, fallada en sesión del Tribunal Pleno de cuatro de noviembre de dos mil diecinueve.

En el presente fallo, el Tribunal Pleno sobreseyó en la presente acción de inconstitucionalidad, al actualizarse la hipótesis prevista en el artículo 19, fracción V, en relación con el diverso 65, ambos de la ley reglamentaria de la materia, conforme a los cuales, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, son improcedentes cuando hayan cesado los efectos de la norma general materia de la controversia.

El Tribunal Pleno consideró que el artículo 33, fracción XI, del Código Penal del Estado de Guanajuato dejó de tener vigencia a partir del veinticinco de septiembre de dos mil dieciocho, en virtud de que el veinticuatro de septiembre anterior se publicó en el Periódico Oficial de la entidad el Decreto 336, a través del cual se adicionó un segundo párrafo a la fracción V y se derogó la fracción XI del precepto en mención.

En consecuencia, el requisito sobre el cumplimiento de los criterios formal y material, contenidos en la jurisprudencia P./J. 25/2016 (10a.),¹ para considerar

¹ Cuyos título, subtítulo y texto son: "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



que se está en presencia de un nuevo acto legislativo que conduce al sobreseimiento por cesación de efectos, se encuentran satisfechos.

Asimismo, estimó que, a pesar de que la fracción impugnada sea de naturaleza penal, al establecer una causa de justificación consistente en la legítima defensa privilegiada y que conforme al artículo 105, fracción III, constitucional este Alto Tribunal pueda imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez, ello se encuentra condicionado a que tienda a beneficiar, nunca a perjudicar, a todos y cada uno de los individuos directamente implicados en los procesos penales respectivos. Por lo que, en caso de declarar la invalidez y darle efectos retroactivos implicaría quitarles la posibilidad de alegar y acreditar que dicha figura jurídica se actualizó en su favor.

Comparto la conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno. Sin embargo, difiero de la consideración relativa a que la condición de imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez que se dicte en relación con normas legales penales se encuentra condicionado a que beneficie a cada uno de los individuos directamente implicados en el proceso.

He sostenido, de manera reiterada, que imprimir efectos retroactivos a la declaración de invalidez de normas generales en la acción de inconstitucionalidad, incluso, en disposiciones de naturaleza penal, no son propios de un medio de control constitucional abstracto, el cual sólo puede expulsar las normas generales del ordenamiento, sin atender a circunstancias o hechos pasados.

No soslayo lo establecido en el artículo 105, fracción III, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² que prevé la prohibición de que tengan efectos retroactivos, salvo en la materia penal.

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." Datos de localización. Décima Época, *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, tesis de jurisprudencia, materia: común, Libro 35, Tomo I, octubre de 2016, página 65 «y *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de octubre de 2016 a las 10:24 horas».

² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:



Sin embargo, tal excepción no faculta al Tribunal Pleno para considerar hechos pasados e imprimir efectos retroactivos en la sentencia, con una declaración de invalidez en sí misma retroactiva, sino que más bien se dirige a los operadores jurídicos para que sujeten su actuación a esa declaración de invalidez con efectos retroactivos, al igual que lo hacen con las normas en materia penal.

Ahora bien, este Tribunal Pleno, al estimar que existe una condición para imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez dictada en relación con normas de naturaleza penal, a mi juicio, es contrario a la característica fundamental del control abstracto, en virtud de que, tal como manifesté en párrafos precedentes, el imprimir efectos retroactivos a la sentencia de invalidez a las normas generales de naturaleza penal, no son propios de dicho medio de control constitucional.

Es decir, no se deben retrotraer efectos a hechos pasados en ningún supuesto, por lo que tampoco se encuentran sujetos a condición de beneficio a la totalidad de sujetos implicados en los procesos penales federales.

Éstas son las razones en que se sustentan las precisiones que ahora se plasman en voto concurrente.

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

Este voto se publicó el viernes 7 de agosto de 2020 a las 10:15 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

"...

"III. ...

"La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las fracciones I y II de este artículo no tendrán efectos retroactivos, salvo en materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables de esta materia."



I. CAUSAS DE EXCLUSIÓN O DE JUSTIFICACIÓN DEL DELITO. PUEDEN DEFINIRSE COMO AQUELLOS HECHOS FORMALES A LOS CUALES LA LEY LES ATRIBUYE EL EFECTO DE HACER QUE UNA CONDUCTA TÍPICA NO SEA ANTIJURÍDICA.

II. LEGÍTIMA DEFENSA. CONSTITUYE UNA REACCIÓN RACIONAL Y NECESARIA CONTRA UNA AGRESIÓN INJUSTA, ACTUAL Y NO PROVOCADA, POR LO QUE SU ACTUALIZACIÓN SE ENCUENTRA CONDICIONADA A LOS REQUISITOS DE NECESIDAD, RAZONABILIDAD O PROPORCIONALIDAD.

III. LEGÍTIMA DEFENSA. LA FINALIDAD DE SU DELIMITACIÓN EN EL ORDENAMIENTO PENAL POSITIVO ES IMPEDIR QUE SEAN LOS GOBERNADOS QUIENES ESTABLEZCAN SUS PROPIOS ESTÁNDARES DEL USO PERMISIBLE DE LA FUERZA DEFENSIVA Y, POR ENDE, QUE SE ENCUENTRE JURÍDICAMENTE JUSTIFICADA TODA LESIÓN O INCLUSIVE LA MUERTE DE LOS AGRESORES.

IV. LEGÍTIMA DEFENSA. NO IMPLICA LA POSIBILIDAD DE REALIZAR ACTOS DE VENGANZA INSTITUCIONALIZADOS.

V. LEGÍTIMA DEFENSA. DERIVA DEL VALOR MORAL POSITIVO QUE UNA SOCIEDAD LE OTORGA A LA VIDA, A LA INTEGRIDAD PERSONAL E, INCLUSIVE, A LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD.

VI. LEGÍTIMA DEFENSA. SU CONFIGURACIÓN ESTÁ SUPEDITADA A LOS PRINCIPIOS DE INVIOLABILIDAD, AUTONOMÍA Y DIGNIDAD DE LA PERSONA.

VII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. PRESUME UNA CONDICIÓN DEL PELIGRO IMPLÍCITO EN DETERMINADOS ACTOS DESCRITOS POR LA LEY, POR LO QUE PRESCINDE DE EXIGIR, A QUIEN LA EMPLEA, EN PRINCIPIO, QUE HA COLMADO TODOS LOS REQUISITOS PARA ACOGERSE EN TAL CAUSA DE JUSTIFICACIÓN (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



VIII. LEGÍTIMA DEFENSA. NO PUEDE INTERPRETARSE DE MANERA AISLADA, TODA VEZ QUE PERTENECE A UN CONJUNTO DE ENUNCIADOS NORMATIVOS QUE DEBEN SER ENTENDIDOS COMO UNIDAD, EN TANTO QUE SE REFIEREN A LA MISMA FIGURA (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

IX. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE NECESIDAD SE REFIERE, EN TÉRMINOS GENERALES, A QUE DEBE ENCONTRARSE DEBIDAMENTE JUSTIFICADO EL EMPLEO DE LA FUERZA DEFENSIVA PARA REPELER O RECHAZAR LA AGRESIÓN QUE SUFRE UNA PERSONA A FIN DE PROTEGER SU VIDA, INTEGRIDAD PERSONAL, LA DE SU FAMILIA, SU PROPIEDAD O, EN SU CASO, LA DE TERCEROS (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

X. LEGÍTIMA DEFENSA. LA REACCIÓN DEFENSIVA EFECTUADA CUANDO YA SE HA CONSUMADO EL ATAQUE Y EL PELIGRO QUE LA MOTIVARON, NO PUEDE CONSIDERARSE COMO AQUÉLLA NI EXIMIR DE RESPONSABILIDAD AL AGENTE ACTIVO (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XI. LEGÍTIMA DEFENSA. EL PRINCIPIO DE RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO IMPLICA, EN TÉRMINOS GENERALES, QUE EL DEFENSOR, ATENDIENDO A LAS CIRCUNSTANCIAS, HA DE EMPLEAR DE MANERA RAZONABLE Y NO EXCESIVA LOS MEDIOS DEFENSIVOS CON LOS QUE DISPONE, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATACANTE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



XII. LEGÍTIMA DEFENSA. EL EXCESO EN EL USO DE LA FUERZA, AL MOMENTO DE REPELERSE LA AGRESIÓN, EQUIVALE A LA IRRACIONALIDAD (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIII. LEGÍTIMA DEFENSA. LA RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO NO SE EJERCITA AL EXTREMO DE REALIZAR UN CÁLCULO ARITMÉTICO DE EQUIVALENCIA ENTRE LOS MEDIOS DEFENSIVOS Y DE ATAQUE, SINO QUE IMPLICA UN EJERCICIO DE PONDERACIÓN QUE PERMITA DETERMINAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA NO RESULTA DEL TODO EXCESIVO PARA RECHAZAR EL ATAQUE GENERADO POR EL AGRESOR (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XIV. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. OTORGA UN BENEFICIO PROCESAL A QUIEN LA ALEGA, EN TANTO LO LIBERA DE LA CARGA PROBATORIA DE ACREDITAR TODOS Y CADA UNO DE LOS REQUISITOS JURÍDICOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DE LA LEGÍTIMA DEFENSA (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XV. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. NO OBSTANTE QUE SE ACTUALICEN LOS HECHOS PARA QUE OPERE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA, EL JUZGADOR DEBE VERIFICAR, ACORDE CON LAS PRUEBAS QUE OBREN EN AUTOS, SI LA CONDUCTA DEFENSIVA SE ENCUENTRA APEGADA O NO A LOS PRINCIPIOS DE NECESIDAD Y RACIONALIDAD DEL MEDIO EMPLEADO (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).



XVI. LEGÍTIMA DEFENSA. CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA APORTAR LOS ELEMENTOS NECESARIOS PARA DEMOSTRAR QUE EL USO DE LA FUERZA DEFENSIVA RESULTÓ INNECESARIO O EXCESIVO, ACORDE A LA MAGNITUD DE LA AGRESIÓN, LA PELIGROSIDAD DEL ATACANTE Y AL VALOR DEL BIEN AMENAZADO (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. EL HECHO DE QUE LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA PUEDA ABARCAR NO SÓLO LESIONES, SINO INCLUSIVE LA VIDA DEL AGRESOR, NO TORNA INCONSTITUCIONAL LA NORMA QUE LA REGULA (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

XVIII. LEGÍTIMA DEFENSA PRIVILEGIADA. LA PRESUNCIÓN DE CONFIGURACIÓN DE LOS REQUISITOS EXIGIDOS POR LA FIGURA DE LA DEFENSA PROPIA DEBE SER ENTENDIDA COMO LA EXPRESIÓN DEL LEGISLADOR TENDIENTE A CLARIFICAR O BRINDAR MAYOR CERTEZA ACERCA DEL ALCANCE DEL SUPUESTO DE LA PRESUNCIÓN JURÍDICA DE LA EXISTENCIA DE TAL INSTITUCIÓN, Y NO COMO UNA AUTORIZACIÓN PARA EL USO DESMEDIDO, INNECESARIO O IRRACIONAL DE LA FUERZA DEFENSIVA (ARTÍCULO 25, FRACCIÓN III, SEGUNDO PÁRRAFO, EN LA PORCIÓN NORMATIVA "LESIÓN O INCLUSO LA PRIVACIÓN DE LA VIDA", DEL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE).

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 1/2018. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 5 DE NOVIEMBRE DE 2019. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ISIDRO MUÑOZ ACEVEDO.



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

VISTOS, para resolver el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad identificada al rubro; y,

RESULTANDO:

PRIMERO.—**Normas impugnadas, autoridades emisoras y promulgadoras.** Mediante oficio presentado el dos de enero de dos mil dieciocho 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 contra el artículo 25, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa "**lesión o incluso la privación de la vida**", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa, segunda parte, el uno de diciembre de dos mil diecisiete, señalando como órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la mencionada norma, al Congreso del Estado y al Gobernador Constitucional de tal Estado.

Dicho precepto establece lo siguiente:

"**Artículo 25.** Son causas de justificación:

"...

"**III.** Actuar en defensa de su persona, de su familia, de los bienes propios o de un tercero, repeliendo una agresión, actual o inminente y sin derecho; a no ser que intervino alguna de las siguientes circunstancias:

"a. Existió una provocación inmediata y suficiente por parte de la persona que repele la agresión; o

"b. Utilizó un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad.



"Se presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario, al causar un daño, lesión o incluso la privación de la vida, a quien, por cualquier medio, trate de penetrar o penetre sin derecho al lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender, o donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa, ... siempre y cuando medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión."

SEGUNDO.—**Preceptos constitucionales e internacionales que se estiman violados y conceptos de invalidez.** El promovente estimó violados los artículos 1o., 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1, 2, 4, 5 y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos e hizo valer el argumento de invalidez que se sintetiza a continuación:

- En principio, aduce que la norma impugnada establece una causa de justificación del delito en sentido amplio, fuera de los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad que regulan la figura de la legítima defensa, dando pauta al exceso de la misma.

Lo anterior, en virtud de que la porción normativa que indica **"lesión o incluso la privación de la vida"** del Código Penal para el Estado de Veracruz, presume la existencia de la causa de justificación del delito consistente en la figura de la defensa legítima, **"incluso cuando se realice una actuación desproporcionada e irrazonable"**, lo que se traduce en una vulneración al derecho de seguridad jurídica, así como al principio de legalidad en su vertiente de taxatividad en materia penal, ya que la norma **"permite que se cause cualquier tipo de lesiones o incluso se prive de la vida a un individuo sin incurrir en responsabilidad penal"**, con base en una presunción positiva.

- Por lo que dicha presunción se traduce, necesariamente, en una norma penal abierta e inexacta, sin la determinación ni las limitantes necesarias que rigen la figura de la defensa legítima, situación que se traduce en una vulneración **"al derecho de seguridad jurídica y legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad"**.

En otras palabras, la composición de la porción normativa que indica **"lesión o incluso la privación de la vida"**, contenida en el artículo 25, fracción III,



párrafo segundo, de la legislación penal local, resulta una presunción abierta sobre la figura de defensa legítima que puede realizar el agente pasivo sin restricción alguna, lo que implica un incumplimiento al deber del legislador penal de establecer normas que brinden seguridad jurídica. Es decir, la norma impugnada establece una causa de exclusión del delito en sentido amplio **"fuera de los principios que rigen la figura de la legítima defensa, a saber: racionalidad, proporcionalidad y necesidad"**.

- En efecto, es contraria a los principios de **racionalidad y proporcionalidad**, toda vez que excluye de forma absoluta de la responsabilidad penal –con base en una presunción–, a la persona que cause cualquier lesión o, incluso, prive de la vida a otra persona que trate de penetrar o penetre sin derecho al lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que se tenga obligación de defender, o donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa. Lo anterior, sin contemplar que dicha conducta debe guiarse por los principios de razonabilidad y proporcionalidad.

Así, la norma impugnada posibilita el exceso en la legítima defensa cuando una persona irrumpa en casa habitación y derivado de ello se le agrede, lesione, inclusive, de forma desproporcionada, **"dando pauta que se prive de la vida sin atender al grado de la conducta"**.

Por lo que refiere el requisito de **necesidad y razonabilidad**, conviene precisar que si bien la porción normativa que indica **"siempre y cuando medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión"**, contenida en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 25 puede identificarse con el principio de necesidad, no es óbice a señalar que la norma **"no delimita los principios de proporcionalidad y razonabilidad"**, lo que devendría en un exceso de la legítima defensa.

En suma, la norma impugnada, al permitir una presunción abierta e imprecisa, abre el camino para que la defensa de los bienes jurídicos propios o ajenos que una persona lleve a cabo, **"sea mayor incluso a la propia agresión ante la cual, sus bienes se vean afectados"**.



- Bajo esta tesis, si se efectuó una agresión real e inminente consistente en la irrupción en casa habitación, la repulsa que permite la norma será cualquier daño, lesión o, en su caso, privación de la vida; de tal suerte que lejos de dotar de seguridad jurídica sobre el alcance de la legítima defensa se podrá comprender cualquier daño, **"cuyos actos excesivos podrían quedar en impunidad"**.

Habida cuenta que si bien el exceso en la legítima defensa debe analizarse en cada caso concreto, **"la norma impugnada, no admite esta ponderación, ya que su campo de interpretación es restrictivo"**, en tanto que es una norma que se basa en una presunción y, por tanto, resulta indeterminada e imprecisa generando inseguridad jurídica.

- Por otra parte, si bien se advierte que la norma combatida pretende enfrentar los problemas de inseguridad que aquejan al Estado veracruzano, no obstante, contrario a ello, **"su efecto real es generar un espectro de impunidad ante la posible responsabilidad penal que pudiera llegar a presentarse con base en el uso excesivo de la figura de legítima defensa"**, previsto en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 25 de la legislación penal.

De ahí que la intención del legislador, al concebir la excluyente de responsabilidad penal, no cuadra con el resultado que tiene la norma, toda vez que el creador de la disposición pretende salvaguardar a las personas de cualquier reclamo penal en que pudieran incurrir cuando repelan la agresión de otro consistente en la intromisión ilegítima de su casa habitación; sin embargo, los efectos normativos implican necesariamente dar pauta a un actuar excesivo por parte de los particulares, mismo que quedaría impune.

- Lo anterior deja en evidencia que la norma impugnada, **"lejos de brindar la protección y seguridad que la sociedad requiere, posibilita la impunidad ante hechos antijurídicos desproporcionados"**, por ello, queda demostrado que dicha disposición no brinda protección ni seguridad alguna, sino que, por el contrario, lo que hace es enfatizar la falta de capacidad del Estado para prevenir y sancionar los delitos. Es así que la norma impugnada se constituye no como una forma de exclusión del delito, sino como una permisón afirmativa para que los particulares tengan la posibilidad de solventar por propia mano un acto delictivo, de manera desproporcionada.



Adicionalmente, la disposición impugnada atenta contra la prohibición categórica de hacerse justicia por sí mismo, prevista en el artículo 17 constitucional, en tanto que deja en manos de los particulares la defensa de sus bienes jurídicos, permitiendo que se realicen actos como lesiones o, incluso, que se prive de la vida a una persona, sin incurrir en responsabilidad alguna.

- Por todo lo anterior, se colige que la porción normativa "lesión o incluso la privación de la vida", contenida en el segundo párrafo de la fracción III del artículo 25 del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, al establecer una presunción positiva de carácter absoluto, se constituye como una norma penal indefinida e indeterminada, sobre la procedencia de la legítima defensa como excluyente de responsabilidad penal y, a su vez, se traduce en una vulneración a los derechos de seguridad jurídica, y el principio de legalidad en materia penal, en su vertiente de taxatividad, lo que, consecuentemente, puede redundar en la violación a derechos como la integridad personal e incluso a la vida, mismas que quedarían impunes.

TERCERO.—**Admisión de la acción de inconstitucionalidad.** Mediante proveído de dos de enero de dos mil dieciocho, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó, respectivamente, formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que le correspondió el número **1/2018**, y designó al Ministro **Alberto Pérez Dayán** para que actuara como instructor en el procedimiento.

Por auto de ocho de enero de dos mil dieciocho, el Ministro instructor admitió la acción referida, ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió la norma y al Ejecutivo que la promulgó para que rindieran sus respectivos informes.

CUARTO.—**Informe de las autoridades.** Las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes respectivos, los cuales, en síntesis, consisten en lo siguiente:

El secretario general de Gobierno, en representación del **Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz**, señaló:



- Del artículo 10 de la Constitución Federal se desprende que todo mexicano por derecho puede poseer armas en su domicilio para su seguridad y legítima defensa, lo que resulta ser lógico que en caso de situación de un inminente peligro en su persona, bienes o familia, como consecuencia, puede resultar una lesión o, incluso, privar de la vida a quien intenta introducirse de manera ilegal al lugar en que habita el agredido de manera permanente o temporal, *lo que implica que la CNDH se ciñe en reclamar algo que evidentemente es tutelado por la propia norma constitucional.*

Habida cuenta que la accionante pretende establecer que la norma combatida atenta contra derechos humanos, empero, soslaya la naturaleza del texto normativo, puesto *que existen limitantes* sobre la legítima defensa previstas en el propio precepto, ya que si se lleva a cabo un análisis concreto de la norma que se impugna, *la legítima defensa sólo será presumible cuando se atiendan los supuesto que la misma legislación penal establece.*

- En efecto, en el propio texto del artículo 25, fracción III, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, *se prevé una limitante*, la cual fue ignorada por la demandante, ya que la legítima defensa se presumirá *con base en pruebas fehacientes que han de determinar su validez*, lo que no significa que se pueda hacer justicia por mano propia o que se violen bienes jurídicos tutelados reconocidos por la Constitución Federal, sino que simplemente implica que se establezcan las consecuencias jurídicas de repeler un ataque inminente en contra de la vida o integridad de quien puede ser agredido, *lo que, de igual forma, deberá ser desvirtuado por la fiscalía u autoridad que le corresponda verificar la situación en la que se dio tal acción, evitando así un sinónimo de impunidad.*

Siendo que el legislador local estableció de manera clara y precisa las diversas hipótesis y consecuencias que se pueden producir a efecto de ejercitar un derecho esencial que tienen y poseen los gobernados establecido en la propia Constitución Federal, a saber, la legítima defensa, la cual sólo se presume "**cuando medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión**", por lo que evidentemente *se establecen las limitantes de justificación* de la exclusión del delito, evitando de tal manera que se pueda concebir fuera de los límites de racionalidad y necesidad.



- De ese modo, para que se pueda actualizar la legítima defensa se requiere, en primer lugar, *que no se incurra en un uso desproporcionado*, lo que resulta ser lógico que para que dicho derecho sea llevado a cabo de manera legítima por quien resulta ser agredido, siendo que la norma combatida prevé con claridad en su texto *que la legítima defensa se presumirá siempre que el estado de necesidad y la proporcionalidad así lo ameriten* y, de ser necesario su uso, se establecen las consecuencias que de ella derivan, para tal efecto, se tendrá que presumir o comprobar la probabilidad e igualdad de circunstancias de una agresión inminente y de difícil reparación.

De tal modo que si la porción normativa que se impugna permitiera hacer un uso excesivo de la legítima defensa como privar de la vida o causar una lesión, sin consecuencia alguna como la impunidad –como lo alega la accionante–, entonces, no estuviese plasmado en la misma norma las excepciones relativas a que **"la legítima defensa se hará presumir salvo prueba en contrario"** o **"siempre y cuando medien circunstancias que revelen la probabilidad de un agresión"**.

El Poder Legislativo del Estado de Veracruz, representado por su mesa directiva, señaló:

- En principio, considera que la interpretación de la accionante de la porción normativa combatida se encuentra incompleta, en atención a que no analiza de manera amplia los alcances de la fracción III del artículo 25 del Código Penal para nuestro Estado, en donde se determina de qué manera opera y se encuentra prevista la legítima defensa.

Correlacionado con lo anterior la propia hipótesis normativa, determina que no se acreditará la legítima defensa cuando concurren las siguientes circunstancias: *exista una provocación inmediata y suficiente por parte de la persona que repele la agresión; o utilizó un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad*; de ahí que jurídicamente el legislador ha puesto los candados necesarios para que no todo acto de violencia pueda quedar impune, es así que la propia fracción que tilda de inconstitucional, pertenece a la propia fracción III antes citada y, por tanto, el segundo párrafo se debe regir bajo los principios que se establecen en los incisos a) y b) del primer párrafo del artículo en cuestión.



- La legítima defensa en el Estado de Veracruz cumple con todos los requisitos doctrinales de dicha figura jurídica, toda vez que se establece que ésta sólo opera *cuando exista una agresión actual o inminente y sin derecho*, esto es, una agresión ilegítima y que sea necesario defender los bienes jurídicos propios o ajenos, mediante la repulsa de una agresión. Es decir, no se puede considerar que exista legítima defensa cuando el provocador es quien causa daños repeliendo la agresión o si se utilizó un medio irracional para repeler la agresión.

Por ende, los elementos esenciales de la figura jurídica de la legítima defensa, a saber: *la existencia de una agresión real actual sin derecho, un peligro eminente derivado de ésta y una repulsa, rechazo o defensa proporcionada a la agresión*; se encuentran previstos en el artículo 25, fracción III, del Código Penal para el Estado de Veracruz, razón por la cual, no se puede considerar que la norma combatida resulte inconstitucional.

- Siendo que, en cumplimiento a los alcances de la legítima defensa y a la exacta aplicación de la ley penal, de conformidad con el artículo 14 constitucional federal, la legítima defensa en el Estado de Veracruz se encuentra constituida con claridad en cuanto a *cómo se configura y en qué casos no puede considerarse la existencia de dicha hipótesis jurídica*, todo ello conforme a lo previsto en la fracción III del artículo 25 del Código Penal para el Estado de Veracruz, pues es necesario hacer una interpretación integral de dicho artículo para comprender los alcances de la norma.

En esa tesitura, *no en todos los casos en que una persona resulte lesionada o, incluso, pierda la vida se actualizará la hipótesis de la legítima defensa*, pues la presunción de la existencia de esa figura jurídica sólo operará cuando una persona ajena trate de penetrar al lugar donde habite el que se defiende, siempre y cuando medien circunstancias que revelen probabilidad de la agresión.

- En ese contexto, la legítima defensa se encontrará sujeta a prueba y a labor de lo que realice la fiscalía, *por lo que dicha hipótesis no es una figura abierta o absoluta que genere impunidad*. Aunado a que la Fiscalía General del Estado de Veracruz tiene la obligación de investigar cualquier conducta que resulta constitutiva de delito y sólo a dicha entidad le corresponde la labor de desvirtuarla.



Por otra parte, en el artículo 25 se estableció en los incisos a) y b) del párrafo primero de la fracción III, que si al ejercitarse un acto de repulsa *no existe racionalidad o probabilidad de agresión que genere una necesidad*, el acto no podría considerarse como legítima defensa. Cuestión que deberá ponderarse por los fiscales del Estado para el efecto de desvirtuarla y por los Jueces y Magistrados que valorarán lo expuesto por los investigadores.

- De ahí que resulta equívoco considerar que el párrafo segundo de la fracción III del Código Penal para el Estado de Veracruz faculta para privar de la vida a cualquier individuo que ingrese de manera ilegal al domicilio de la víctima, *pues la propia hipótesis jurídica no dice que el hecho de lesionar o privar de la vida a un posible agresor sea una causal de justificación*, la norma jurídica impugnada establece que solamente *se presumirá la defensa legítima*.

Bajo la perspectiva antes citada, se debe tener en cuenta que la presunción de la legítima defensa es *relativa y no absoluta como lo interpretó el actor*, aunado que, para que subsista tal presunción, deben mediar circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión.

QUINTO.—**Cierre de instrucción.** Una vez que se pusieron los autos a la vista de las partes para la formulación de sus alegatos, por acuerdo de veintiséis de marzo de la presente anualidad, se declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se solicita la declaración de inconstitucionalidad del artículo 25, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa **"lesión o incluso la privación de la vida"**, del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en la Gaceta Oficial del citado Estado, segunda parte, el uno de diciembre de dos mil diecisiete.



SEGUNDO.—**Oportunidad.** En principio, debe tenerse en cuenta que el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá "**de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y esta Constitución**", las cuales "**podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de la publicación de la norma**" impugnada.

En congruencia con lo anterior, el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, textualmente establece:

"**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."

El análisis armónico de los preceptos constitucional y legal antes precisados permite establecer que tratándose de acciones de inconstitucionalidad, **el plazo para la interposición de la demanda es de treinta días naturales** contados a partir del día siguiente al que se publique la norma impugnada en el correspondiente medio oficial, de lo que se sigue que **para efectos del cómputo del plazo aludido, no se deben excluir los días inhábiles**, en la inteligencia de que si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda se podrá presentar al primer día hábil siguiente.

En el caso, el precepto legal impugnado se publicó en la Gaceta Oficial del Estado Libre y Soberano de Veracruz, el viernes primero de diciembre de dos mil diecisiete, por lo que el plazo para ejercer la acción de inconstitucionalidad inició el sábado dos de diciembre y concluyó el domingo **treinta y uno de diciembre del mismo año**. Sin embargo, al ser inhábil el día en que feneció tal plazo,



la demanda podía presentarse el primer día hábil siguiente, a saber, **el martes dos de enero de dos mil dieciocho**.

En ese contexto, debe precisarse que la demanda relativa a la presente acción de inconstitucionalidad se presentó ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación el **dos de enero de dos mil dieciocho**, por lo que su **interposición resulta oportuna**.

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

Suscribe la demanda **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 su designación en ese cargo por el Pleno del Senado de la República.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución Federal establece:

"**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.**"

Por lo que si, en el caso, se plantea la inconstitucionalidad del artículo 25, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa "**lesión o incluso la privación de la vida**", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en la Gaceta Oficial del citado Estado, segunda parte, se colige que el presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos **cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.**

Apoya la conclusión anterior, la tesis de jurisprudencia número P./J. 7/2007, que es del tenor literal siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. QUIÉNES SE ENCUENTRAN LEGITIMADOS PARA PROMOVELA ATENDIENDO AL ÁMBITO DE LA NORMA IMPUGNADA.—La fracción II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de manera limitativa y expresa quiénes son los sujetos legitimados para promover una acción de inconstitucionalidad; sin embargo, no todos ellos pueden plantear ese medio de control constitucional contra cualquier ley, sino que su legitimación varía en función del ámbito de la norma que pretende impugnarse, es decir, si se trata de leyes federales, locales, del Distrito Federal o de tratados internacionales. Así, tratándose de la impugnación de leyes federales, están legitimados: 1. El 33% de los diputados del Congreso de la Unión; 2. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 3. El procurador general de la República; 4. Los partidos políticos con registro federal, si se trata de leyes de naturaleza electoral; y 5. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal. **Por su parte, contra leyes locales están legitimados:** 1. El 33% de los diputados de la Legislatura Local que corresponda; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro en el Estado de



que se trate, siempre y cuando se impugne una ley electoral; y **4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y los órganos estatales protectores de derechos humanos, si se trata de leyes que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal.** Cuando la impugnación verse contra leyes del Distrito Federal, tendrán legitimación: 1. El 33% de los integrantes de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal; 2. El procurador general de la República; 3. Los partidos políticos con registro federal o aquellos que sólo tengan registro ante el Instituto Electoral del Distrito Federal, siempre que se trate de la impugnación de una ley electoral; y 4. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, cuando se trate de leyes que vulneren los consagrados en la Constitución Federal. Finalmente, tratándose de tratados internacionales, pueden impugnarlos: 1. El 33% de los Senadores del Congreso de la Unión; 2. El procurador general de la República; y 3. La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, si se trata de un tratado internacional que vulnere los derechos humanos consagrados en la Constitución Federal."¹

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En este asunto no se hace valer causa de improcedencia o motivo de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte que se actualice alguno.

QUINTO.—**Estudio.** De los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión actora se desprende que la litis en la presente vía se circunscribe a determinar si el artículo 25, fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa "**lesión o incluso la privación de la vida**", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, genera inseguridad jurídica y permite a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal, al *prever una causa de justificación del delito en sentido amplio, fuera de los límites de racionalidad, proporcionalidad y necesidad que regulan la figura de la legítima defensa, dando pauta al exceso de la misma.*

¹ Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1513, «con número de registro digital: 172641».



A juicio del Pleno de este Alto Tribunal, la porción normativa impugnada **no resulta inconstitucional** y, para establecer las razones de ello, el Pleno de esta Suprema Corte examinará los principios generales que atañen a la institución de la legítima defensa y, con base en ellos, procederá a examinar la regularidad constitucional de la norma combatida y los razonamientos que justifican su **validez**.

1. Principios generales sobre la legítima defensa. Atendiendo a los postulados de la teoría del delito,² en un primer plano de estudio, es ineludible establecer la comprensión franca sobre la naturaleza legal de la institución de derecho penal sustantivo, denominada **legítima defensa**,³ que se enmarca en diversas hipótesis normativas como una de las **causas de exclusión del delito**, también conocidas doctrinalmente como **causas de justificación**.

Las **causas de exclusión del delito** o de **justificación** se pueden definir, como aquellos hechos formales a los cuales la ley les atribuye el efecto de hacer que **una conducta típica no sea antijurídica**, lo que acontece, sustancialmente, por dos razones.

La primera ante la ausencia del interés protegido. Cuando el legislador tipifica una conducta es porque pretende proteger un determinado interés o bien

² El tipo penal es la creación legislativa, la descripción que el Estado hace, a través del Poder Legislativo, de una conducta en los preceptos penales, por tanto, hay una exigencia de contenido concreto y unívoco en la tipificación de las conductas en la ley penal, conocida como taxatividad legal. El tipo permiso, con sus elementos objetivos y subjetivos, es una causa de justificación y en el caso concreto una legítima defensa.

³ Fernando Castellanos, en su obra intitulada: *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*, Editorial Porrúa, México 1987, páginas 192 y 193, refiere que: "... La defensa legítima es una de las causas de justificación de mayor importancia. Para Cuello Calón es legítima la defensa necesaria para rechazar una agresión actual o inminente e injusta, mediante un acto que lesiones bienes jurídicos del agresor. Según Franz Von Liszt, se legitima la defensa necesaria para repeler una agresión actual y contraria al derecho mediante una agresión contra el atacante. Para Jiménez de Asúa la legítima defensa es la repulsa de una agresión antijurídica, actual o inminente, por el atacado o tercera persona contra el agresor, sin traspasar la necesidad de la defensa y dentro de la racional proporcionalidad de los medios. Todas las definiciones son mas o menos semejantes: repulsa de una agresión antijurídica y actual por el atacado o por terceras personas contra el agresor, sin traspasar la medida necesaria para la protección."



jurídico, como puede ser la vida, la propiedad, la libertad, etcétera; en ocasiones ocurre que el titular de ese bien jurídico, consciente en que le sea afectado; cuando esto ocurre, obviamente, ya no existe el interés que el legislador posiblemente tiene y pretende proteger y por eso opera la causal de justificación y no existirá antijuridicidad en la conducta típica.

Pero las más de las veces esta causal de justificación existe por otra razón. En muchos casos, **se presenta un conflicto entre dos bienes jurídicamente protegidos**, entre dos vidas, entre una vida y una integridad corporal, entre una libertad y una propiedad, **y el legislador reconoce la existencia de posibles conflictos de intereses y opta por uno de ellos**. Prefiere un bien jurídico en menoscabo de otro y se fundamenta normalmente en la solución de un conflicto de intereses en virtud del cual el legislador prefiere el interés que se denomina preponderante por sobre el otro bien en conflicto.⁴

Ahora, el tema medular del presente estudio es la **legítima defensa** que es una de estas causas de justificación, esto es, un hecho al cual le atribuye el efecto de hacer que **la conducta típica no sea antijurídica**; porque el legislador, frente a un conflicto de intereses, frente al interés o al bien jurídico cuyo titular es el agresor y el bien jurídico cuyo titular es el defensor, prefieren el bien jurídico del defensor o víctima en desmedro del bien jurídico del agresor.

En este caso, la conducta típica realizada por el defensor que, incluso, puede llegar a dar muerte al agresor, es una conducta no sancionada por el derecho y aunque típica no es, por tanto, antijurídica y no constituirá delito ni dará lugar a responsabilidad criminal ni a sus consecuencias, que es la aplicación de la pena. Cuando **hay legítima defensa, entonces, no hay antijuridicidad** y,

⁴ **Principio del interés preponderante.** Cuando el interés o bien jurídicamente protegido tiene que ser sacrificado ante otro mayor. En este caso, se aplica el principio del interés preponderante, éste existe cuando el sujeto activo del delito obra en cumplimiento de su deber, en ejercicio de un derecho o, incluso, en defensa legítima privilegiada ante su presunción, es decir que se presume ante prueba en contrario.

Principio de ausencia de interés. Se aplica este principio cuando el tutelaje del derecho ha desaparecido. Existe este principio cuando el sujeto pasivo consciente sufrir consecuencias. Ej., en los delitos de acción privada o dicho de otra forma de querrela necesaria, el sujeto pasivo tiene la facultad de iniciar o no la acción penal.



por ello, es que no hay delito, aunque la conducta realizada por el que se defiende sea típica.

Al respecto, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha realizado una interpretación de la institución de la **legítima defensa**, como norma de derecho penal positivo que integra tanto elementos subjetivos como objetivos.

En efecto, este Alto Tribunal ha determinado que la causa excluyente de incriminación de legítima defensa, consiste en **"la acción que es necesaria para evitar o repeler el ataque que es dirigido contra la misma persona que se defiende o contra un tercero; de tal manera que cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."⁵

Por ende, en un primer acercamiento a esta figura, podría entenderse que la referida causa de justificación consiste en **el rechazo por medios racionales de una agresión antijurídica, real, actual o inminente y no provocada** contra bienes jurídicos del propio defensor o, inclusive, de un tercero.⁶ Por ello, se ha concebido a la legítima defensa como la **reacción racional y necesaria contra una agresión injusta, actual y no provocada**.

En efecto, en términos generales, la actualización de la legítima defensa se encuentra condicionada al cumplimiento de requisitos, tales como la **"necesidad"**, **"razonabilidad"** o **"proporcionalidad"**.⁷ Por ello, se ha señalado que una

⁵ Correspondiente a la Quinta Época, con número de registro digital: 292670, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXXXII, materia penal, página 429 «, con número de registro digital: 292670».

⁶ Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1010.

⁷ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity. Current issues in criminal justice*. Volumen 19. Número 3. Página 352.



persona que no ha provocado una agresión en contra de otra, **se encuentra legitimada para usar la fuerza cuando considera razonablemente que ésta es necesaria para repeler tal agresión, de manera proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión.**⁸

La razón de que la legítima defensa se encuentre delimitada por el ordenamiento penal positivo tiene como finalidad **impedir que sean los gobernados quienes establezcan sus propios estándares del uso permisible de la fuerza defensiva** y, por ende, que se encuentre jurídicamente justificada toda lesión o, inclusive, la muerte de los agresores, con base en meras percepciones individuales o subjetivas acerca de cómo una persona debe conducirse frente a tales situaciones.⁹

Lo cual se relaciona con el establecimiento normativo de ciertos elementos objetivos que regulen la actualización de tal causa de justificación, pues **si ésta estuviese desprovista de estándares jurídicos que limiten su operabilidad sería tanto como justificar, o al menos propiciar, que quien sufre un ilícito penal pudiese hacerse justicia por su propia mano, en contravención clara al artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**¹⁰

La legítima defensa no puede ser percibida como un instrumento legal de auto-justicia, en tanto la referida figura de justificación **no implica la posibilidad de realizar actos de venganza institucionalizados**, sino la diversa de **permitir la protección y rechazo de ataques antijurídicos que atenten contra la integridad personal y los bienes de las personas.**¹¹

⁸ Cfr. Kahan, Dan M., *The Self-Defensive Cognition of Self-Defense* (2008). Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository Paper 98. Página 8.

⁹ Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1038.

¹⁰ "Artículo 17. Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho."

¹¹ Ver. Whitman, James Q., *Between Self-Defense and Vengeance/Between Social Contract and Monopoly of Violence* (2004). Faculty Scholarship Series. Yale Law School Legal Scholarship Repository. Paper 650.



En efecto, el admitir la posibilidad de que el derecho pueda fungir u operar como un instrumento de venganza individual, *implicaría el abandono de las aspiraciones de construir una sociedad mejor y más civilizada: es decir, una sociedad que priorice las normas de paz sobre las normas de la violencia*. Las instituciones estatales deben reflejar la condición social, la cual consiste no sólo en lo que la sociedad es, sino en la esperanza de lo que la sociedad puede convertirse.¹²

Por esa misma razón, la legítima defensa no debe ser concebida como la admisión de un "mal menor", **sino como la consecución de un verdadero bien, en tanto radica en la ejecución de una acción justa que carece de un verdadero reproche moral**.¹³ Es decir, no se traduce en una acción permisible simplemente derivada de un cálculo utilitarista. Por el contrario, **la legítima defensa se deriva del valor moral positivo que una sociedad le otorga a la vida, a la integridad personal e, inclusive, a la protección de la propiedad**. Ésa es la consideración sustancial en la que debe basarse la construcción y entendimiento de la legítima defensa dentro del derecho penal.¹⁴

La actuación prototípica de la legítima defensa busca la realización de un fin no sólo jurídicamente deseable, sino necesario, a saber: **la prevención de un daño dentro del marco de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado**. Bajo esta perspectiva, la legítima defensa no constituye una excepción moral a la aplicación del derecho penal, **sino que se erige como parte y fundamento de la existencia moral y política de tal derecho punitivo**.¹⁵

En efecto, la configuración de la legítima defensa está supeditada a tres principios básicos: **(I)** inviolabilidad de la persona –de acuerdo al cual no son

¹² Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Páginas 303 a 304.

¹³ Cfr. Boaz Sanger. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. Criminal Law Bulletin. Volumen 44, Número 6. Página 8.

¹⁴ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Página 276.

¹⁵ Cfr. *Ibidem*. Página 295.



válidos los argumentos puramente utilitaristas o que traten a la persona como un mero medio para lograr un fin–; **(II)** autonomía de la persona –el Estado debe permanecer neutral respecto de los planes de vida individuales e ideales de la excelencia humana–; y, **(III)** dignidad de la persona –juzgada por sus acciones, y no por su raza, origen social, u otras características personales–. La legítima defensa, entonces, resulta instrumental a tales valores en tanto impide que el individuo se sacrifique frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.¹⁶

2. Análisis de la regularidad constitucional de la porción normativa impugnada. Una vez precisado lo anterior, por lo que respecta a la legítima defensa prevista en la legislación penal del **Estado de Veracruz**, debe tenerse en cuenta que el precepto 25, fracción III, incisos a) y b), establece como causa de justificación "[a]ctuar en defensa de su persona, de su familia, de los bienes propios o de un tercero, repeliendo una agresión, actual o inminente y sin derecho", a no ser que intervenga alguna de las siguientes circunstancias: la existencia de "**una provocación inmediata y suficiente por parte de la persona que repele la agresión**"; o bien, el empleo de "**un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad**".

De ahí que la legislación del Estado de Veracruz reconoce la legítima defensa *propia o personal*; así como la legítima defensa *de terceros*; y existen **requisitos comunes** para estas dos clases de legítima defensa.

El **primero**, estriba en la existencia de **una agresión actual o inminente y sin derecho**. Este requisito consiste en la realización de una conducta por parte de un sujeto, típica y susceptible de dañar un bien jurídico ajeno. Esta agresión tiene que ser **ilegítima**, puesto que si está autorizada la agresión por el derecho, como es el caso de la autorización e, incluso, justificada como un deber, no podrá constituir una legítima defensa.

Asimismo, la agresión debe ser **actual o inminente**, en contraposición a futura o imaginaria. Es decir, la agresión debe estarse produciendo o a punto de

¹⁶ Cfr. Nino, Carlos Santiago. *La legítima defensa: fundamentación y régimen jurídico*. Ed. Astrea 1982. Página 59.



producirse para que pueda existir la legítima defensa. Asimismo, no constituye legítima defensa aquella actividad realizada por el agredido con posterioridad a la existencia de la agresión.

El **segundo requisito** de la legítima defensa es que **no medie provocación por parte de la persona que repele la agresión**. Al tener derecho a la legítima defensa como causal de justificación es preciso que quien alega la defensa no haya provocado suficientemente la agresión, porque si de él partió la actividad ilícita promoviendo y motivando suficientemente la producción de la agresión, no se cumplirá este requisito ni aunque exista agresión ilegítima actual o inminente o real y exista la necesidad racional del medio empleado en la defensa, la conducta será antijurídica y habrá lugar a responsabilidad penal si en definitiva resulta, además, el requisito de la culpabilidad.

Finalmente, el tercer requisito es que **no se utilice un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad**. Es decir, la **necesidad racional** del medio empleado para impedir o repeler la agresión. Para determinar la concurrencia de este requisito, obviamente que habrá que examinar múltiples situaciones de hecho, entre otras, la naturaleza de la agresión y la persona del agresor, así como la naturaleza de la defensa y la persona del que se defendió, pero también se debe analizar qué medios tenía a su alcance el que se defendió, para promover esta defensa.

Ahora, el citado precepto 25, fracción III, además de los referidos requisitos para la actualización de la referida causa de justificación, establece, en su último párrafo, lo siguiente:

"Se presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario, al causar un daño, lesión o incluso la privación de la vida, a quien, por cualquier medio, trate de penetrar o penetre sin derecho al lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender, o donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa, o bien, lo encuentre al interior de alguno de aquellos lugares; siempre y cuando medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión."



Como se advierte de lo anterior, el legislador local estableció los elementos normativos que regulan la presunción *–iuris tantum–* de la legítima defensa, esto es, la que generalmente ha sido denominada como **legítima defensa privilegiada** y que se fundamenta en la condición de peligro implícito en determinados actos descritos por la ley, por lo que prescinde de exigir a quien emplea tal defensa, de acreditar, en principio, que ha colmado con todos los requisitos para acogerse en tal causa de justificación; presunción que **admite prueba en contrario, la cual corresponde, en todo caso, al Ministerio Público**, quien deberá aportar los elementos necesarios **para demostrar que la persona que produjo el daño no obró en legítima defensa.**

Ahora, del análisis que se realiza de la referida presunción normativa se desprende que, para su actualización, deben colmarse los siguientes requisitos:

(I) El agresor trate de penetrar o penetre sin derecho **"al lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender"**;

(II) El agresor trate de penetrar o penetre sin derecho **"donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa"**; o bien,

(III) Se encuentre al agresor **"al interior de alguno de aquellos lugares"**; y,

(IV) Finalmente, con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, es menester que **"medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión"**.

Ahora bien, de los conceptos de invalidez hechos valer por la comisión accionante se desprende que no se combaten propiamente las referidas condiciones que el legislador estableció para la configuración de la llamada "defensa legítima privilegiada" –ni siquiera propiamente los elementos para la actualización de la legítima defensa como tal, regulada por los primeros párrafos del artículo 25, fracción III–.



Sino que el vicio de constitucionalidad aducido en la especie radica en que, a juicio de la demandante, la porción normativa que indica **"lesión o incluso la privación de la vida"**, presume la existencia de la causa de justificación del delito consistente en la figura de la defensa legítima, *incluso, cuando se realice una actuación desproporcionada e irrazonable*, lo que se traduce en una vulneración al derecho de seguridad jurídica y de la proscripción de hacerse justicia por propia mano. Es decir, la norma impugnada establece una causa de exclusión del delito en sentido amplio **"fuera de los principios que rigen la figura de la legítima defensa a saber: racionalidad, proporcionalidad y necesidad"**.

Como se ha adelantado, el Pleno de este Alto Tribunal estima que la referida porción normativa **no genera inseguridad jurídica, ni autoriza a las personas hacer justicia por su propia mano**, como se demostrará a continuación:

En principio, debe tenerse en cuenta que la regulación de la presunción normativa de la legítima defensa **no puede interpretarse de manera aislada**, sino que debe entenderse a luz de los diversos requisitos previstos en el propio precepto 25, fracción III, incisos a) y b), del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, *y que, precisamente, establecen y delimitan tal causa de justificación penal*.

En efecto, en la especie, debe partirse de una interpretación lógica de la norma, es decir, debe identificarse, a través del razonamiento, la correspondencia entre la razón de la ley o fin particular del precepto que se interpreta, así como los hechos a los cuales se pretende aplicar dicho precepto, con el objetivo de verificar si la norma se adapta a las exigencias de la situación planteada ante el órgano jurisdiccional. Lo anterior en el contexto de que el precepto que se interpreta no puede ser analizado en forma aislada, toda vez que **pertenece a un conjunto de enunciados normativos que deben ser entendidos como unidad, en tanto se refieren a la misma figura, esto es, a la institución jurídica de la legítima defensa**.

Por ende, esta Suprema Corte considera que la presunción normativa prevista en el artículo 25, fracción III, incisos a) y b), del Código Penal para el Estado



Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, no generará una consecuencia contraria al parámetro de regularidad constitucional, a menos que: **(I)** la legítima defensa regulada por el citado precepto no contenga los elementos normativos necesarios para evitar que tal defensa se emplee de manera indebida o excesiva; o bien, **(II)** que aun habiéndolos, la locución "**lesión o incluso la privación de la vida**" tenga tal entidad que provoque que éstos dejen de tener una incidencia significativa en la regulación de la legítima defensa, al grado de autorizarse una actuación defensiva innecesaria, irracional o desproporcionada.

En esa inteligencia, es menester examinar, primeramente, si el citado artículo 25, fracción III, prevé elementos normativos para evitar que la legítima defensa se emplee de manera innecesaria, irracional o excesiva. Como fue referido brevemente en párrafos precedentes del presente considerando, para que exista tal causa de justificación penal es menester que concurren los siguientes requisitos:

(I) La existencia de una "**agresión, actual o inminente y sin derecho**";

(II) Que no medie "**provocación inmediata y suficiente por parte de la persona que repele la agresión**"; y,

(III) Que no se utilice "**un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad**".

Para los efectos del presente análisis constitucional, resulta relevante examinar detenidamente el último de los requisitos aludidos, es decir, el de **la necesidad racional**.

Como se desprende del propio precepto combatido, para que exista la legítima defensa es menester que no se utilice "**un medio irracional para repeler la agresión de acuerdo con la necesidad**". En ese sentido, se advierte que el legislador estableció expresamente que el rechazo a la agresión ilegal –hacia una persona, hacia su familia, hacia sus bienes o a los de un tercero–, debe encontrarse enmarcado dentro de los principios de "**racionalidad**" y "**necesidad**".



El principio de **necesidad** se refiere, en términos generales, a que **debe encontrarse debidamente justificado el empleo de la fuerza defensiva para repeler o rechazar la agresión que sufre una persona**, a fin de proteger su vida, integridad personal, la de su familia, su propiedad o, en su caso, la de terceros –respecto de los cuales tenía la obligación jurídica de proteger–.

La necesidad se basa en la idea de que el agredido es puesto en una situación inusual en la que se le obliga a decidir entre su integridad personal o la del agresor, por lo que en tales circunstancias el derecho penal le permite hacer uso de la fuerza y generar un daño a otro, **a fin de no resentir los efectos perniciosos de dicha conducta antijurídica, en tanto nadie está obligado a soportar lo injusto.**

En consecuencia, la necesidad hace referencia al requerimiento mismo de que el agredido se encuentre apremiado para proteger su persona o bienes jurídicos o de terceros, ante el peligro en que se encuentran y, por ende, **es la conducta del agresor la que obliga a que la persona deba emplear medidas defensivas para no sufrir el daño.**

Al respecto, este Alto Tribunal ha establecido que ese estado de necesidad implica una sucesión de actos, uno tras otro, momento a momento, que dada la naturaleza humana de los participantes y la situación emocional en que éstos se encuentran, **"no se les pueda exigir razonadamente una actuación diferente, atendiendo a las circunstancias en que se desarrollaron los hechos"**.

Ilustra lo anterior la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA, INMEDIATEZ DE LA PROVOCACIÓN EN LA."¹⁷

Por ello, ha sustentado que la reacción defensiva efectuada **"cuando ya se ha consumado el ataque y el peligro que se pretende la motivaron, no puede considerarse como legítima defensa, ni eximir de responsabilidad al agente activo del delito"**.

¹⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 217-228, Segunda Parte, página 39, Séptima Época, «con número de registro digital: 233982».



Lo anterior, ya que los actos ejecutados contra el agresor **"con posterioridad a la acción consumada por éste, no pueden ya estimarse que justifiquen la legítima defensa, sino actos de represalia o contienda cuya ilegalidad impide que la responsabilidad penal se excluya por tal concepto"**.¹⁸ Así lo establece la tesis intitulada: "LEGÍTIMA DEFENSA, INEXISTENCIA DE LA."

Asimismo, esta Corte ha sostenido que la **"ofensa verbal hecha por el sujeto pasivo de la infracción, no es constitutiva de una agresión que precisara repeler mediante la legítima defensa"**. Ello se encuentra plasmado en la tesis que se lee bajo el rubro: "LEGÍTIMA DEFENSA."¹⁹

Por otra parte, el principio de **racionalidad** implica, en términos generales, que el defensor, atendiendo a las circunstancias, **ha de emplear de manera razonable y no excesiva los medios defensivos que dispone, acorde a la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado**.²⁰

Como se aprecia de lo anterior, el medio empleado para defenderse *debe resultar apropiado al nivel de peligro o daño que genera la agresión para el derecho o bien respectivo*. Esto es, el medio y la extensión de la defensa han de ser **"los racionalmente necesarios para rechazar el ataque"**: en consecuencia, se reprueba **"la reacción desmedida ... y desproporcionada con respecto a la agresión"**.²¹ En efecto, la **racionalidad**, en el contexto de la legítima defensa, se encuentra íntimamente relacionada con *el balance entre el daño infringido por el ataque y la defensa que lo repele*.

De tal suerte que, a juicio de este Alto Tribunal, cuando el legislador local estableció que, para que se actualice la legítima defensa, es menester que no

¹⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 121-126, Segunda Parte, página 107, Séptima Época, «con número de registro digital: 234947».

¹⁹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen XXV, Segunda Parte, página 69, Sexta Época, «con número de registro digital: 262529».

²⁰ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Página 1011.

²¹ García Ramírez, Sergio. *Derecho Penal*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 1990. Página 59.



se haya empleado "**un medio irracional para repeler la agresión**", *significa que la defensa respectiva no puede resultar excesiva, pues precisamente, ello es lo que generaría la irracionalidad respecto a la manera en que se rechace el ataque antijurídico de que se trate.*

El **exceso** en el uso de la fuerza, al momento de repelerse la agresión, entonces, equivale a la **irracionalidad** que precisamente se encuentra proscrita en el precepto normativo en análisis. Esto es, una vez que se acredita la necesidad de rechazar el ataque ilegal del agresor, por medio del uso de la fuerza, **debe examinarse si el medio empleado para protegerse de tal conducta resulta razonablemente proporcional a la agresión actual o inminente de que se trate.**

Al respecto, debe señalarse que el principio de **racionalidad** no implica que la persona deba responder con *un grado de exactitud de fuerza* respecto a la diversa que es empleada por el agresor. Es decir, la racionalidad del medio empleado *no se ejercita al extremo de realizar un cálculo aritmético de equivalencia entre los medios defensivos y de ataque, sino más bien de su ejercicio efectivo y no excesivo, dentro de parámetros razonables.* Esto es, implica **un ejercicio de ponderación que permita determinar que el uso de la fuerza defensiva no resulta del todo excesivo para rechazar el ataque generado por el agresor.**

No se trata, entonces, de una proporcionalidad *con precisión matemática*, en tanto que ello desconocería las dificultades reales que implicaría para una persona que, al momento de tener que defenderse ante un ataque actual o inminente del cual es víctima, se le exija repeler una agresión *con el exacto grado de fuerza que es empleado por el atacante.* En efecto, *no puede exigírsele jurídicamente a la persona una reacción mecánica y aritméticamente calculada respecto al uso de la fuerza, ante la presencia de un ataque súbito que le genera o va a generar de manera inminente un determinado daño a su integridad personal, al de su familia o al de su patrimonio.*²²

²² Cfr. Stephanie Spies *¿Malice aforethought and selfdefense: mutually exclusive mental states?* New York University Law Review. Volumen 91:1027. Página 1035. En tal texto se expresa "all federal murder cases acknowledge the maxim that detached reflection cannot be demanded in the presence of an uplifted knife".



Basta entonces con que, atendiendo a las características de la agresión, a las circunstancias en las que se lleva a cabo, así como a los valores que se encuentren en peligro, **se determine que la persona se defendió dentro de los estándares racionales que se esperarían de una persona en tales situaciones**. Lo que se busca mediante el referido principio, entonces, no es exigir una equivalencia exacta entre los daños generados por el atacado y el atacante, **sino proscribir los excesos en el empleo de la fuerza defensiva**.

En efecto, el referido principio de racionalidad en el medio empleado para repeler la agresión **no debe interpretarse de manera rigorista**. Basta entonces con que la fuerza defensiva **no se encuentre fuera de toda proporción razonable a la fuerza de la agresión**.²³

Por ello, esa exigencia de racionalidad del medio empleado se refiere al balance entre la agresión y la defensa empleadas, respectivamente. Esto es, que **el daño generado para repeler la agresión no resulte del todo excesivo o desproporcionado al daño o peligro derivado del ataque**.²⁴

Al respecto, este Alto Tribunal ha señalado que **"el exceso en la legítima defensa sólo se configura cuando la repulsa lícita de la agresión va más allá de lo necesario para evitar el peligro que esta implica"**.²⁵ Asimismo, que la legítima defensa no debe entenderse de manera ilimitada, pues para que el acto defensivo quede cubierto por la excluyente **"se requiere que sea necesario y proporcionado, porque de lo contrario, se convertiría, de un instituto eminentemente jurídico, en una medida de sacrificios brutalmente absurdos"**.

Las anteriores consideraciones se encuentran plasmadas en las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA. EXCESO EN LA." y "LEGÍTIMA DEFENSA DEL PATRIMONIO."²⁶

²³ Cfr. Boaz Sangero. *In defense of self-defence in criminal law; and on killing in self-defence -a reply to Fiona Leverick-*. Criminal Law Bulletin. Volumen 44. Número 6. Página 21.

²⁴ Cfr. Stabley Yeo. *Commonwealth and International Perspectives on Self Defence, Duress and Necessity*. Current issues in criminal justice. Volumen 19. Número 3. Página 352.

²⁵ Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Séptima Parte, materia penal, página 236, «con número de registro digital: 245459».

²⁶ Instancia: Primera Sala. Tesis: aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 181-186, Segunda Parte, materia penal, página 65, «con número de registro digital: 234244».



En efecto, una de las condiciones negativas para que se configure la justificativa, lo es "**la necesidad racional del medio empleado**", que quiere significar no sólo que la agresión tiene que haber creado un estado de necesidad sino, además, "**que la reacción de quien se defiende debe ser el medio adecuado con que el peligro puede efectivamente evitarse; condición sin la cual habría defensa excesiva**". Lo que implica que si existe una "**desproporción entre los medios de agresión y los de defensa, requeridos por la ley, para tener ésta como excesiva**".

Así lo establecen las tesis que se leen bajo idénticos rubros, pero con distintas consideraciones, a saber: "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."²⁷ y "LEGÍTIMA DEFENSA, EXCESO EN LA."²⁸

Una vez determinado que el precepto 25, fracción III, del citado código penal sí cuenta con elementos normativos que limitan el ejercicio de la legítima defensa, al supeditar tal causa de justificación punitiva bajo los principios de **necesidad y racionalidad del medio empleado**, resta examinar si la porción normativa que señala "**lesión o incluso la privación de la vida**" es de tal entidad que, como lo aduce la comisión accionante, provoca que los citados principios dejen de tener una incidencia jurídica significativa en tal figura, al grado de permitirse la actuación defensiva innecesaria o irracional.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, como se ha mencionado en párrafos precedentes, el legislador local estableció un supuesto de **legítima defensa privilegiada** en el último párrafo de la fracción III del artículo 25 del Código Penal para el Estado de Veracruz, al señalar que se "**presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario, al causar un daño, lesión o incluso la privación de la vida**", cuando:

(I) El agresor trate de penetrar o penetre sin derecho "**al lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender**";

²⁷ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo CXX, No.8, página 1921, Quinta Época, «con número de registro digital: 296007».

²⁸ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Tomo XCIX, No. 5, página 1240, Quinta Época, «con número de registro digital: 301285».



(II) El agresor trate de penetrar o penetre sin derecho "**donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa**"; o bien,

(III) Se encuentre al agresor "**al interior de alguno de aquellos lugares**"; y,

(IV) Con independencia de cuál de las anteriores hipótesis se actualice en el caso concreto, "**medien circunstancias que revelen la probabilidad de una agresión**".

Como se ha razonado, la legítima defensa privilegiada se basa en **la condición del peligro implícito en determinados escenarios descritos por la ley que hacen presumir, por tanto, que existió un ataque actual o inminente contra una persona, su familia o su patrimonio** y, por ende, que el daño generado al agresor no es sino la consecuencia de una conducta defensiva para proteger tales bienes y valores jurídicos.

De ahí que tal hipótesis jurídica otorgue **un beneficio procesal** a quien alega encontrarse dentro de ese supuesto, **en tanto lo libera de la carga probatoria de acreditar todos y cada uno de los requisitos jurídicos para la actualización de la legítima defensa**, pues solamente requiere comprobar que se ubique en el supuesto de la referida presunción *para que opere en su favor tal causa de justificación*.²⁹

En efecto, en la llamada legítima defensa privilegiada **se presume que concurren todos los requisitos de tal causa de justificación penal, salvo prueba en contrario**.³⁰ Debiéndose precisar que esa presunción no es irrestricta,

²⁹ Esto es, que sin derecho el agresor trató de penetrar, penetró o se encontraba al interior: (I) del lugar en que, temporal o permanentemente, habite el que se defiende, su familia o cualquier persona a la que tenga obligación de defender; o, (II) del lugar donde se encuentren bienes propios o ajenos respecto de los que tenga igual obligación de defensa; y, (III) que mediaron circunstancias que revelan la probabilidad de una agresión.

³⁰ Cfr. Medina Lima, Ignacio. *Diccionario Jurídico Mexicano*. México 2007. Ed. Porrúa-Universidad Autónoma de México. Páginas 1011 a 1012.



sino que **resulta indispensable verificar en cada caso concreto que, efectivamente, la persona se haya ubicado en el supuesto de la llamada legítima defensa privilegiada.**

Al respecto, este Alto Tribunal ha sostenido el criterio de que "**siendo la presunción de legítima defensa, una presunción *iuris tantum*, los hechos que la destruyan deben justificarse**"; de ahí que, para que dicha presunción opere, "**los hechos que de acuerdo con la ley, le sirven de base, deben quedar probados plenamente**", en tanto las excluyentes o causas de justificación delictivas deben comprobarse en la causa, lo cual tiene aplicación a los hechos que sirven de apoyo a la presunción de la eximente de legítima defensa.

Sustentan lo anterior las tesis intituladas: "LEGÍTIMA DEFENSA. PRESUNCIÓN DE LA. LOS HECHOS QUE DE ACUERDO A LA LEY LE SIRVEN DE BASE DEBEN QUEDAR PROBADOS PLENAMENTE (LEGISLACIÓN DE TLAXCALA)."³¹ y "LEGÍTIMA DEFENSA, PRUEBA DE LA."³²

Por ende, resulta relevante precisar que, una vez acreditados los supuestos de actualización de la legítima defensa privilegiada, **ello únicamente conduce a tener por configurados de manera presuntiva los requisitos exigidos por la figura de la defensa propia.** En consecuencia, no obstante que se actualicen los hechos para que opere dicha presunción, **el juzgador deberá verificar, acorde con las pruebas que obren en autos, si la conducta defensiva se encuentra apegada o no a los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado.**

Lo anterior, ya que la legítima defensa privilegiada únicamente conlleva a que la persona que aduce encontrarse en tal causa de justificación penal **no tenga que acreditar, entre otras cuestiones, la necesidad y racionalidad del**

³¹ Visible en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 205-216, Séptima Parte, página 369, Séptima Época, «con número de registro digital: 245183».

³² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen 8, Segunda Parte, página 25, Séptima Época, «con número de registro digital: 236983».



medio empleado ante la presunción jurídica de que han sido colmadas en el caso concreto, lo cual **no debe traducirse, en forma alguna, en que la legítima defensa pueda prescindir de tales principios o que puedan ser soslayados.**

Es así, ya que la propia norma en análisis expresamente reconoce que se "**presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario**", lo que implica que si del cúmulo probatorio del juicio se desprende que, pese a la actualización de los hechos que le sirven de base a la legítima defensa privilegiada, **el ejercicio defensivo carece de necesidad o racionalidad en el medio empleado, la consecuencia jurídica sería no tener por actualizada la causa de justificación penal.**

En efecto, la presunción de la legítima defensa no debe interpretarse en el sentido de que sea jurídicamente admisible todo uso de la fuerza defensiva, sin importar su necesidad o proporcionalidad, pues en tales casos **corresponde al Ministerio Público aportar los elementos necesarios para demostrar que la persona que produjo el daño no obró conforme a los límites jurídicos que regulan tal figura**, esto es, que el uso de la fuerza defensiva resultó contraria a **los principios de necesidad y racionalidad de la fuerza empleada**, consagrados expresamente en el artículo 25, fracción III, inciso b), del Código Penal para el Estado de Veracruz.

En suma, la figura de la legítima defensa privilegiada no implica en forma alguna que puedan dejar de observarse los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, **sino simplemente conlleva a que se invierta la carga probatoria respecto al cumplimiento de tales requisitos**, pues en dichos supuestos, **es la autoridad quien deberá demostrar que el daño producido al agresor no era necesario o que el medio empleado fue irracional.**

Partiendo de los anteriores razonamientos, el Pleno de este Alto Tribunal no se encuentra convencido de que, como lo aduce la comisión accionante, la locución "**lesión o incluso la privación de la vida**", genere inseguridad jurídica y permita a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.



En efecto, conforme a las anteriores consideraciones, se advierte que **los principios de necesidad y racionalidad de los medios empleados tienen plena aplicabilidad en la legítima defensa, aun ante su presunción normativa**, ya que en tal supuesto corresponde a la autoridad de procuración de justicia **aportar los elementos necesarios para demostrar, precisamente, que el uso de la fuerza defensiva resultó innecesaria o excesiva, acorde a la magnitud de la agresión, la peligrosidad del atacante y al valor del bien amenazado.**

En ese sentido, el hecho de que la porción normativa reclamada exprese que se presumirá la defensa legítima, salvo prueba en contrario, al causar un daño, "**lesión o incluso la privación de la vida**", en forma alguna puede interpretarse en el sentido de que esa presunción normativa autoriza el uso de la fuerza defensiva *fuera de los parámetros de la necesidad o racionalidad del medio empleado, esto es, que autorice a las personas ejercer actos de venganza y hacer justicia por su propia mano.*

Siendo que, a juicio de este Alto Tribunal, el que la referida presunción abarque no sólo lesiones, *sino inclusive la vida del agresor, no torna inconstitucional la norma*, pues **si la propia figura de la legítima defensa admite en ciertos casos el uso de medios defensivos que puedan privar de la vida al agresor, es del todo lógico que la presunción normativa también pueda abarcar tales supuestos excepcionales.**

Como se ha expuesto en párrafos precedentes del presente considerando, "**cuando la conducta de un ser viviente amenace lesionar o lesiona intereses jurídicamente protegidos, como lo son la vida o la integridad corporal del agredido, éste se encuentra en posibilidad de dañar a su atacante para no reportar en su persona el daño que éste pretende causarle**".

Lo anterior, ya que la legítima defensa se deriva del valor positivo que una sociedad le otorga, entre otros, a la vida del ser humano; **por lo que, ante la presencia de daños de carácter letal, es del todo razonable que se permita a la persona optar por su propia vida en detrimento de la del agresor.** La legítima defensa, entonces, resulta instrumental a dicho valor, en tanto impide que el



individuo *se sacrifique* frente a derechos heterónomos o consideraciones de beneficio colectivo.

En efecto, el paradigma de la legítima defensa tiene lugar, precisamente, cuando la persona actúa de manera forzada, expedita y justificada *con el fin de salvar su propia vida*. Ello se deriva del deseo del ser humano de sobrevivir, lo cual se encuentra profundamente inmerso en la institución de la legítima defensa.³³

Siendo que, a juicio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, la locución "**lesión o incluso la privación de la vida**" deber ser entendida, únicamente, como la expresión del legislador local tendiente a clarificar o brindar mayor certeza acerca del alcance del supuesto de la presunción jurídica de la existencia de tal institución, **mas no como una autorización para el uso desmedido, innecesario o irracional de la fuerza defensiva.**

Pues, como se ha reiterado, en tales supuestos, especialmente aquellos en los que existe una lesión de naturaleza letal contra el agresor, las **autoridades del Estado Mexicano competentes deben realizar todos los actos necesarios para indagar si, efectivamente, la conducta defensiva fue necesaria para evitar o repeler el ataque y si resultó racionalmente proporcionada a la magnitud de los daños derivados de tal agresión.**

En efecto, el hecho de que la presunción de la legítima defensa opere, incluso, para los casos en que se cause la muerte del agresor, **no significa que las personas puedan hacer uso de la fuerza indiscriminadamente, ni que se pueda tener por acreditada esa causa de justificación penal a pesar de que el daño producido al agresor haya resultado innecesario o excesivo**; pues la consecuencia jurídica de tal hipótesis normativa **no es la supresión de los principios de necesidad y racionalidad del medio empleado, sino, simple-**

³³ Cfr. Janine Young Kim. *The rhetoric of self-defense*, 13 Berkeley Journal of Criminal Law. 261 (2008). Página 265.



mente, que se invierta la carga de la prueba respecto a su acreditación o incumplimiento.

Atento a lo hasta aquí expuesto, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que el precepto 25, fracción III, párrafo segundo, en la porción normativa que establece "**lesión o incluso la privación de la vida**", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, **no resulta inconstitucional**, ya que no genera inseguridad jurídica, ni permite a las personas hacerse justicia por propia mano, en detrimento de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, se **resuelve**:

PRIMERO.—Es procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 25, fracción III, párrafo segundo, en la porción normativa "lesión o incluso la privación de la vida", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de diciembre de dos mil diecisiete, en los términos precisados en el considerando quinto de esa ejecutoria.

TERCERO.—Publíquese esta resolución en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió 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 González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales,



Pardo Rebolledo, Piña Hernández, 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 mayoría de siete votos de los Ministros Esquivel Mossa, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea apartándose del punto 1 de las consideraciones, respecto del considerando quinto, relativo al estudio, consistente en reconocer la validez del artículo 25, fracción III, párrafo segundo, en su porción normativa "lesión o incluso la privación de la vida", del Código Penal para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, reformado mediante Decreto Número 358, publicado en la Gaceta Oficial de dicha entidad federativa el primero de diciembre de dos mil diecisiete. Los Ministros González Alcántara Carrancá y Franco González Salas votaron en contra.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se aprobó por unanimidad de nueve votos de los Ministros González Alcántara Carrancá, Esquivel Mossa, Franco González Salas, Aguilar Morales, Pardo Rebolledo, Piña Hernández, Laynez Potisek, Pérez Dayán y presidente Zaldívar Lelo de Larrea.

El Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena no asistió a la sesión de cinco de noviembre 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 propuestos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de agosto de 2020 a las 10:22 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 Helvetica Lt Std 7, 8, 9, y 10 puntos. Se terminó de editar el 31 de agosto de 2020. Se publicó en la página de internet <https://www.scjn.gob.mx> de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

