

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

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 12

Tomo I

Noviembre de 2014

Pleno y Salas

México 2014

Impreso en México
Printed in Mexico

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

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

PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN

SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA
DE LA NACIÓN

GACETA

DEL SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN



DÉCIMA ÉPOCA

LIBRO 12

Tomo I

Noviembre de 2014

Pleno y Salas

México 2014

DIRECTORIO

Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis:

Cielito Bolívar Galindo

Coordinadora

Erika Arellano Hobelsberger

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

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

Presidente: Ministro Juan N. Silva Meza

PRIMERA SALA

Presidente: Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena

Ministros José Ramón Cossío Díaz
Jorge Mario Pardo Rebolledo
Olga Sánchez Cordero de García Villegas
Arturo Zaldívar Lelo de Larrea

SEGUNDA SALA

Presidente: Ministro Luis María Aguilar Morales

Ministros José Fernando Franco González Salas
Margarita Beatriz Luna Ramos
Alberto Pérez Dayán
Sergio A. Valls Hernández

CONTENIDO GENERAL

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

PRIMERA PARTE

Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1. Por reiteración	5
Subsección 2. Por contradicción de tesis	23
Subsección 5. Ejecutorias dictadas en controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad que contienen crite- rios vinculatorios, en términos del artículo 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, en su caso, las tesis respectivas	65

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 305

SEGUNDA PARTE

Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 551

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 659

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.

Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias 705

TERCERA PARTE

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.

Por reiteración 747

Subsección 2.

Por contradicción de tesis 1041

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia

Subsección 1.	
Tesis aisladas y, en su caso, ejecutorias	1189

CUARTA PARTE

Plenos de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 2.	
Por contradicción de tesis	1199

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	1999
--	------

QUINTA PARTE

Tribunales Colegiados de Circuito

Sección Primera

Jurisprudencia

Subsección 1.	
Por reiteración	2547

Sección Segunda

Ejecutorias y tesis que no integran jurisprudencia	2887
--	------

SEXTA PARTE

Normativa y Acuerdos Relevantes

Sección Segunda

Consejo de la Judicatura Federal	3073
--	------

Sección Tercera

Acuerdos Generales Conjuntos	3353
------------------------------------	------

SÉPTIMA PARTE

Índices

Índice General Alfabético de Tesis de Jurisprudencia y Aisladas	3361
Índice de Ejecutorias	3407
Índice de Votos Particulares y Minoritarios	3425
Índice de Acciones de Inconstitucionalidad y Controversias Constitucionales	3439
Índice de Normativa y Acuerdos Relevantes del Consejo de la Judicatura Federal	3447
Índice de Normativa y Acuerdos Generales Conjuntos.....	3451

OCTAVA PARTE

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

NOVENA PARTE

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

DÉCIMA PARTE

Otros índices

CONTENIDO

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

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

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

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

XIV

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

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

ADVERTENCIA

En la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación* se incluyen los índices general alfabético de tesis jurisprudenciales y aisladas, de ejecutorias, de votos particulares y minoritarios, de acciones de inconstitucionalidad y de controversias constitucionales, y de acuerdos, ello sin menoscabo de que en la *Gaceta Electrónica* también se publiquen, dentro de su Décima Parte, denominada "Otros índices", los índices por materia, de jurisprudencia por contradicción y de ordenamientos, ordenados alfabéticamente, así como una tabla general temática. En la versión electrónica se contienen dentro de su Octava y Novena Partes, las sentencias dictadas por tribunales del Estado Mexicano en las que ejerzan el control de constitucionalidad o de convencionalidad, en términos de lo previsto en los artículos 1o., párrafo tercero, y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como diversas cuya difusión se estime relevante por el Pleno o por alguna de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

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

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

XVI

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

I. PLENO Y SALAS

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

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

b. TESIS AISLADAS

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

Ejemplos:

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

II. PLENOS DE CIRCUITO

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplos:

PC.III.P. J/1 KO (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia común, número uno del Pleno en Materia Penal del Tercer Circuito

PC.XXXIII.CRT. J/10 A (10a.)
Tesis jurisprudencial en materia administrativa, número diez del Pleno en Materia Administrativa

Especializado en Competencia Económica, Radiodifusión y Telecomunicaciones

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

PC.I.C.1 K (10a.)
Pleno de Circuito en Materia Civil del Primer Circuito (tesis común).

III. TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO

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

XVIII

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

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

a. TESIS JURISPRUDENCIALES

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

Ejemplo:

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

Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

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

Ejemplo:

(II Región)4o. J/1 (10a.)

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

b. TESIS AISLADAS

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

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

Ejemplo:

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

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

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

Ejemplo:

(VIII Región)1o. 1 A (10a.)

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

ÉPOCAS

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

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

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

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

PRIMER PERIODO
(JURISPRUDENCIA HISTÓRICA)

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

SEGUNDO PERIODO
(JURISPRUDENCIA APLICABLE)

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

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

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

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

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 192 DE LA LEY DE AMPARO ESTÁ CONDICIONADA A QUE EL JUEZ DE AMPARO REALICE LOS REQUERIMIENTOS CON LA PRECISIÓN NECESARIA EN CUANTO A LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA ACATAR EL FALLO Y A LOS ACTOS QUE LES CORRESPONDE EJECUTAR A CADA UNA DE ELLAS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

Conforme a lo dispuesto en el citado precepto legal, si la autoridad es omisa en el cumplimiento de una sentencia de amparo, ello conduciría de manera automática a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa el cumplimiento no se acredite, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir a la separación del titular de la autoridad responsable y a su consignación ante el juez penal. En este escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y respecto de los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los demás, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que jurídicamente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que den lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impida la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo deberá identificarse a la autoridad con-
tumaz, es decir, a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas

autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, de encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector. Ante ello, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria deberá requerirlas para que en el plazo de tres días hábiles se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo. Lo anterior, con la finalidad de que, con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable, determine si es el caso de vincular al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo.

P/J. 59/2014 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 59/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR EN LOS CASOS EN QUE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS AL CUMPLIMIENTO LO REALICEN DE MANERA EXTEMPORÁNEA (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

En caso de que el órgano de amparo que conozca del procedimiento para el cumplimiento de una sentencia concesoria estime que las autoridades responsables y/o vinculadas a su cumplimiento han incurrido en una actitud evasiva o el uso de procedimientos ilegales que propicien el retardo en su acatamiento y, en consecuencia, remita los autos al órgano correspondiente, Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según sea el caso, debe estimarse que estos órganos están en aptitud de determinar si las autoridades actuaron o no de manera evasiva o a través del uso de procedimientos ilegales que hubieren generado el retardo en el cumplimiento de la sentencia de amparo, o que el cumplimiento se llevó a cabo fuera de los plazos establecidos para tal efecto en la Ley de Amparo, incluso, podrán verificar la legalidad de las multas que se hubieren impuesto, tomando en cuenta si la autoridad responsable y/o vinculada han cumplido con los plazos previstos en la Ley de Amparo o bien adviertan la existencia de una causa justificada para no cumplir en esos términos. Ahora bien, si una vez concluido el plazo otorgado para el cumplimiento de la sentencia de amparo

y antes de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se presenta el cumplimiento de la sentencia de amparo, dando lugar a que el órgano que concedió el amparo determine que éste se ha acatado, ello no dará lugar a que por ese hecho el asunto quede sin materia, pues de lo contrario se haría nugatorio lo dispuesto en el artículo 195 de la Ley de Amparo, en cuanto a que el incumplimiento extemporáneo no exime de responsabilidad cuando sea injustificado. De este modo, deberá ser valorado por el órgano que corresponda Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando los autos estén radicados en ésta, si en el caso existe justificación para el cumplimiento extemporáneo, pues de considerarse lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI constitucional. Cabe agregar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al Ministro Ponente, el cual con base en la resolución que hubiere causado estado en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido, sin excesos ni defectos, podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

P/J. 60/2014 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz,

José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 60/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. PROCEDIMIENTO A SEGUIR PARA VALORAR LA LEGALIDAD DE LAS MULTAS IMPUESTAS A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES Y/O VINCULADAS A DICHO CUMPLIMIENTO, CUANDO ÉSTE FUE EXTEMPORÁNEO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

En términos de lo previsto en el artículo 192, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, el juzgador de amparo podrá imponer válidamente la multa respectiva a la autoridad responsable o a una diversa vinculada al cumplimiento del fallo protector, siempre y cuando en el plazo razonable que se otorgue para el acatamiento de la sentencia no cumpla con ésta o no acredite alguna causa justificada para ello, e incluso en el supuesto de que sea omisa en responder, en el plazo otorgado, sobre la información relativa a qué autoridades en el ámbito de su competencia, tienen las atribuciones necesarias para acatar la sentencia. Cabe señalar que en el caso de las autoridades vinculadas, es decir las diversas a las que fueron llamadas a juicio como responsables, la

legalidad de la multa impuesta está condicionada a que el juzgador de amparo hubiere expresado las consideraciones y los fundamentos legales al tenor de los cuales les corresponde emitir algún acto para el cumplimiento del fallo protector. En ese orden, al analizarse si el cumplimiento extemporáneo del fallo protector fue justificado o no, deberá valorarse también la legalidad de las de multas impuestas, pues atendiendo a las circunstancias del caso, se podrán dejar sin efectos, si se concluye, por ejemplo, que se impuso a una autoridad vinculada sin que se hubieren expresado las consideraciones y los fundamentos para tenerla con ese carácter, si se advierte que la sentencia era, por razones jurídicas o materiales, de imposible cumplimiento, caso en el cual, pese a cualquier acto que pudieron haber realizado las autoridades responsables, con la intención de cumplir el fallo protector, era imposible concretarlo; cuando el órgano jurisdiccional de amparo no otorgó el plazo prudente, de manera razonable; o, incluso, cuando no se tomó en cuenta que el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades –pertenecientes a diferentes dependencias por lo que entre ellas no existe una relación jerárquica– emitan en el ámbito de su respectiva competencia, regulado en una ley o un reglamento, diferentes actos cuya emisión constituye, jurídicamente, una condición indispensable para el dictado de los posteriores.

P/J. 61/2014 (10a.)

Incidente de inexecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 61/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS DE AMPARO. SUPUESTOS EN LOS CUALES SE ACTUALIZA UN RETRASO CON MOTIVO DE LAS EVASIVAS O PROCEDIMIENTOS ILEGALES DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE Y/O VINCULADA AL CUMPLIMIENTO, QUE JUSTIFICA IMPONER A ÉSTAS UNA MULTA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 193 DE LA LEY DE AMPARO (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).

En términos del citado precepto legal, se considerará incumplimiento el retraso por medio de evasivas o procedimientos ilegales de la autoridad responsable, o de cualquiera otra que intervenga en el trámite relativo. En atención a lo anterior, en los casos en que las autoridades pretendan acreditar el cumplimiento de la sentencia de amparo –pero no cuando han sido omisas al respecto–, el Juez de Distrito o el Tribunal Colegiado de Circuito, según sea el caso, deberá considerar si la actuación de la autoridad responsable o vinculada al cumplimiento implica un actuar evasivo respecto del incumplimiento de la sentencia de amparo o si se han efectuado procedimientos ilegales que retarden su cumplimiento, cuyo objetivo consista en no cumplir con el mandato federal, pues sólo en esos supuestos deberá imponerse la multa correspondiente y continuar con el procedimiento de inexecución, mediante el envío de los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corres-

ponda, para que en el momento procesal oportuno, en caso de que proceda, se determine la destitución del cargo y, posteriormente, la consignación de las autoridades contumaces. Así, el incumplimiento por medio de evasivas se actualizará cuando las autoridades responsables o vinculadas lleven a cabo actos intrascendentes respecto del cumplimiento del fallo, lo que, en todo momento, deberá analizarse en función tanto de los efectos plasmados en la sentencia de amparo, como, y especialmente, del requerimiento de su cumplimiento, pues en la medida en que éstos se encuentren claramente determinados, podrán imponerse las sanciones aplicables por el incumplimiento del fallo protector. Debe entenderse que se retrasa el cumplimiento de la sentencia de amparo por medio de procedimientos ilegales, cuando se lleven a cabo, so pretexto de generar una condición de determinación de los deberes impuestos en la sentencia de amparo, procedimientos innecesarios para el cumplimiento de la sentencia constitucional en la medida en que no son condiciones exigibles por el fallo. En términos de lo anterior, debe considerarse que si una autoridad responsable o vinculada, según sea el caso, propone el cumplimiento de la sentencia de amparo y ello no satisface al órgano jurisdiccional –pero éste no advierte una actitud evasiva o la práctica de procedimientos ilegales que generen retraso en el cumplimiento de la sentencia–, se deberá requerir de nueva cuenta el cumplimiento de la sentencia de amparo especificando qué debe realizar la autoridad responsable y/o vinculada al cumplimiento y las razones por las que el acto con el que la autoridad pretendía cumplir no satisfacen esta condición, sin que ello dé lugar a la imposición de una multa o al envío de los autos al órgano jurisdiccional competente (Tribunal Colegiado de Circuito o Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda) para continuar el trámite respectivo, pues esto último sólo ocurrirá cuando se advierta que se actualiza alguna o ambas de las condiciones apuntadas –actos evasivos o la práctica de procedimientos ilegales– que retardan el cumplimiento de la sentencia de amparo, tal y como se establece en el artículo 196 de la ley de la materia. De igual manera, cuando las autoridades judiciales de amparo adviertan que existe exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia de amparo y que por ello no puede tenerse como cumplida tal y como lo ordena el artículo 196 de la Ley de Amparo, ello tampoco da lugar a que se continúe con el trámite de inejecución que eventualmente puede concluir con la aplicación de las sanciones (pecuniaria, separación del cargo y consignación ante un Juez penal), sino que se deberá requerir a la autoridad para que subsane dicha deficiencia (exceso y defecto) y exprese con claridad la razón por la que se considera que existe un cumplimiento excesivo o defectuoso.

P/J. 58/2014 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz,

José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 58/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.

La Ley de Amparo es clara al determinar en su artículo 195, que si el cumplimiento extemporáneo es injustificado, ello no exime de responsabilidad a

las autoridades, lo que constituye uno de los cambios fundamentales entre el sistema de ejecución anterior y el previsto en la nueva ley. En el nuevo régimen de cumplimiento de las sentencias de amparo se prevé, de manera expresa, la asignación de sanciones por el cumplimiento extemporáneo si éste es injustificado. Ante ello, en un primer escenario, podría acontecer que la autoridad sea omisa respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, lo que conduciría, de manera automática, a la imposición de la sanción pecuniaria, y en caso de que aun impuesta la multa no se acredite el cumplimiento, ello dará lugar a continuar con el procedimiento de ejecución que, eventualmente, podría conducir –en su caso– a la separación del cargo y posterior consignación ante el Juez penal, ya que en ese supuesto la autoridad jurisdiccional de amparo no tendrá elementos que valorar, al ser omisos la autoridad y, en su caso, su superior jerárquico, faltando así al deber de diligencia que tienen sobre el acatamiento del fallo constitucional. En este primer escenario, resulta de especial relevancia que el juzgador de amparo requiera el cumplimiento del fallo protector con la precisión necesaria en cuanto a las autoridades competentes para acatarlo y a los actos que les corresponde realizar, ya que si el debido acatamiento de la sentencia concesoria está sujeto a que diversas autoridades emitan en el ámbito de sus respectivas competencias, diferentes actos cuya emisión jurídicamente constituye una condición indispensable para el dictado de los posteriores, será necesario que en el requerimiento respectivo se vincule a cada una de las autoridades competentes a emitir los actos que legalmente les correspondan; incluso, los apercibimientos respectivos deberán tomar en cuenta esas particularidades. En tal virtud, cuando el cumplimiento del fallo protector implique la emisión de actos de diferentes autoridades que dan lugar al desarrollo de un procedimiento en el cual la falta de emisión de alguno de ellos impide la de los siguientes, antes de imponer una multa de las previstas en el párrafo segundo del artículo 192 de la Ley de Amparo, deberá identificarse a la autoridad contumaz, es decir a la responsable del incumplimiento, dado que las diversas autoridades que no ejerzan poder de mando sobre ésta, al encontrarse impedidas legalmente para emitir el acto que les corresponde, tendrán una causa justificada para no haber cumplido el fallo protector. Por lo cual, si el juzgador de amparo tiene la duda fundada sobre cuáles son las autoridades que gozan de las atribuciones para realizar los actos necesarios para el cumplimiento del fallo protector, atendiendo a lo previsto en el artículo 197 de la Ley de Amparo, en el primer acuerdo que dicte en el procedimiento de ejecución de la sentencia, además de requerir a la autoridad o a las autoridades responsables el cumplimiento de la sentencia concesoria, les solicitará que en el plazo de tres días hábiles, se pronuncien fundada y motivadamente sobre cuáles son las autoridades que cuentan con las atribuciones para acatar dicho fallo. Lo anterior, con la finalidad de que con base en lo manifestado por las referidas autoridades y en el análisis del marco jurídico aplicable determine si es el caso de vincular

al cumplimiento de la sentencia a diversas autoridades; pronunciamiento que deberá contener las consideraciones y los fundamentos legales que sirvan de base para vincular a las autoridades respectivas, atendiendo a lo previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo, el cual contiene un principio aplicable a toda resolución emitida dentro de un juicio de amparo. En este punto, resulta relevante considerar que la autoridad responsable puede acreditar el cumplimiento de manera posterior a que se impuso la multa y que se continuó con el procedimiento de inejecución y se enviaron los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o, en su caso, a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. En estos casos, se deberá analizar si existen elementos para continuar con la tramitación del incidente de inejecución de sentencia que podría culminar con la separación del cargo y, eventualmente, con la consignación ante el Juez penal. Es importante considerar que la intención que subyace a este procedimiento de ejecución no es, de manera preponderante, la asignación de responsabilidades y sanciones a las autoridades que incumplen con la sentencia de amparo, sino el cumplimiento total y, en la medida de lo posible, expedito de las sentencias de amparo.

P./J. 56/2014 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inejecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales,

Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inejecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 56/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CUMPLIMIENTO EXTEMPORÁNEO DE LA SENTENCIA DE AMPARO. ÓRGANO AL QUE COMPETE SU VALORACIÓN.

El cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo deberá ser valorado por el órgano que corresponda, Juez de Distrito, Tribunal Colegiado de Circuito o incluso por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando los autos estén radicados en esta instancia, para determinar en cada caso si existe justificación para ello, pues de considerar lo contrario, deben aplicarse las sanciones previstas en el artículo 107, fracción XVI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Cabe precisar que en el caso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la determinación sobre la justificación del cumplimiento extemporáneo corresponde, en principio, al Ministro Ponente, el cual, con base en la resolución que hubiere causado estado podrá valorar en el dictamen en el que se proponga declarar sin materia el incidente respectivo las causas de justificación de la extemporaneidad en el sentido de que el fallo constitucional ha quedado cumplido sin excesos ni defectos. Lo anterior, sin menoscabo de que cuando se estime necesario revocar las multas impuestas en el respectivo procedimiento de ejecución o se considere dudosa la justificación del cumplimiento extemporáneo, la competencia para resolver lo conducente corresponda a las Salas de este Alto Tribunal. También debe tomarse en cuenta para valorar la posible justificación del cumplimiento extemporáneo, si existen hechos notorios que claramente revelen un esfuerzo considerable de las autoridades vincu-

ladas al cumplimiento del fallo protector para acatar numerosas sentencias de amparo que declaran la inconstitucionalidad de actos emitidos por autoridades diversas y cuyo cumplimiento extemporáneo se puede justificar por la insuficiencia de recursos humanos o materiales para cumplir oportunamente.

P./J. 57/2014 (10a.)

Incidente de inexecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 57/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA. SU TRÁMITE EN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

Recibidos los autos en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se dictará a la brevedad posible la resolución que corresponda, la cual podrá ser en los siguientes términos: 1) Si el incumplimiento es justificado, se otorgará un plazo adecuado a la autoridad responsable para que cumpla, el que podrá ampliarse a solicitud fundada de la autoridad; vencido este plazo, si no se ha dado cumplimiento a la sentencia de amparo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno, separará de su 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; 2) Devolverá los autos al órgano judicial de amparo, si es necesario precisar, definir o concretar la forma o términos del cumplimiento de la ejecutoria, a efecto de que dé trámite al incidente ya referido en esta resolución; y, 3) Si estima injustificado el incumplimiento, tomando en cuenta la resolución del Tribunal Colegiado de Circuito, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitirá resolución en la que, de ocupar los cargos respectivos, separe a las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, a su superior jerárquico y los consigne ante el Juez de Distrito de Procesos Penales Federales de la entidad de que se trate, por el delito de incumplimiento de las sentencias de amparo. Además, ordenará la devolución de los autos al órgano jurisdiccional de amparo, a efecto de que continúe el trámite de cumplimiento ante los nuevos titulares, sin perjuicio de la consignación que proceda en contra de los anteriores responsables del incumplimiento.

P/J. 55/2014 (10a.)

Incidente de inejecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inejecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz,

José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inexecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 55/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROCEDIMIENTO DE CUMPLIMIENTO Y EJECUCIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO INDIRECTO.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 192 de la Ley de Amparo, el procedimiento de ejecución del fallo protector inicia una vez que la sentencia ha causado ejecutoria, y el órgano jurisdiccional ha ordenado su notificación a las partes, lo cual debe ser de manera inmediata. El plazo de tres días que de manera general prevé la ley para que se cumplan la sentencias de amparo tiene tres excepciones: 1) se puede ampliar por el juzgador de amparo en el propio auto de requerimiento a la autoridad responsable, de manera razonable y determinada, tomando en

cuenta la complejidad o dificultad del cumplimiento de la ejecutoria; 2) si la sentencia no se ha cumplido en el plazo referido, se puede ampliar por una sola vez, si la autoridad demuestra que la ejecutoria se encuentra en vías de cumplimiento o justifica la causa del retraso; y, 3) se puede reducir el plazo de tres días cuando se trate de casos urgentes y de notorio perjuicio para el quejoso. En el mismo auto en que se ordena la notificación, se requerirá a la autoridad responsable para que cumpla con la ejecutoria dentro del plazo de tres días, apercibida que de no hacerlo así, sin causa justificada, se impondrá a su titular una multa, la cual de conformidad con lo previsto en los artículos 238 y 258 de la Ley de Amparo será de cien a mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal; además, en el propio acuerdo, si la responsable o diversa autoridad vinculada cuenta con superior jerárquico, se deberá requerir a éste para que ordene a aquélla cumplir con la ejecutoria, bajo el apercibimiento que de no demostrar que dio la orden para que se cumpliera con la sentencia de amparo, se le impondrá a su titular una multa, además de que incurrirá en las mismas responsabilidades de la autoridad responsable o vinculada. Si ha transcurrido el término concedido para el cumplimiento, el Juez de amparo deberá multar a las autoridades en los términos indicados en la Ley de Amparo, y esperar un plazo razonable para que la autoridad cumpla con la sentencia de amparo antes de iniciar el procedimiento de ejecución ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Una vez que el juzgador haya determinado el incumplimiento, deberá enviar los autos al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente a fin de que continúe con el procedimiento previsto en la Ley de Amparo. Recibidos los autos en el Tribunal Colegiado de Circuito, su Presidente notificará a las partes la radicación del incidente de inejecución de sentencia; se revisará el trámite del Juez y, finalmente, se dictará la resolución que corresponda. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera incorrecta, el Tribunal Colegiado de Circuito deberá devolver los autos al Juez para que reponga el procedimiento de ejecución. Ello puede obedecer a diversas circunstancias, como la relativa a que no hubiere sido debidamente notificada la autoridad responsable o su superior jerárquico. Cuando la ejecutoria de amparo no sea clara, el Tribunal Colegiado de Circuito podrá ordenar, de oficio o a petición de parte, la apertura de un incidente para que el órgano de amparo que conoció del juicio precise, defina o concrete la forma o términos de su cumplimiento. Si el procedimiento de ejecución se llevó a cabo de manera correcta y reitera que existe incumplimiento, el órgano colegiado remitirá los autos a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con un proyecto de separación del cargo de los titulares de las autoridades responsables o vinculadas y, en su caso, de sus superiores jerárquicos, lo que se les notificará. Por otra parte, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 196

de la Ley de Amparo, cuando la autoridad responsable o vinculada remita informe al órgano judicial que conoció de la primera instancia de amparo, relativo a que ya se cumplió la ejecutoria, éste deberá dar vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado para que manifiesten lo que a su derecho convenga. En esta etapa se podrá alegar exceso o defecto en el cumplimiento. Una vez que hubiere transcurrido el plazo, con desahogo de la vista o sin ella, el referido órgano jurisdiccional de amparo deberá dictar resolución en la que declare si la sentencia se encuentra o no cumplida, si la autoridad responsable incurrió en exceso o defecto, o si existe imposibilidad para cumplirla. Lo anterior sin perjuicio de que, en su caso, en el momento procesal oportuno, se valore la justificación del cumplimiento extemporáneo de la sentencia de amparo.

P./J. 54/2014 (10a.)

Incidente de inexecución de sentencia 1618/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Carmen Vergara López y Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 55/2014. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

Incidente de inexecución de sentencia 1262/2013. 5 de agosto de 2014. Unanimidad de ocho votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Jonathan Bass Herrera.

Incidente de inexecución de sentencia 1858/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alejandro Castañón Ramírez.

Incidente de inejecución de sentencia 1566/2013. 11 de agosto de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza en relación con el sentido de la resolución; votaron en contra: José Fernando Franco González Salas y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Unanimidad de nueve votos respecto del criterio contenido en esta tesis. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Gabino González Santos.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 54/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ESTÁN IMPEDIDOS PARA REVISAR LA REGULARIDAD DE LOS ACUERDOS QUE EXPIDE Y, POR TANTO, DEBEN OBSERVAR LOS QUE AUTORIZAN EL USO DE MEDIOS ELECTRÓNICOS PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN.

El artículo 100, párrafo octavo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que, conforme a lo establecido en la ley, el Consejo de la Judicatura Federal está facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, y que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación podrá revisar y, en su caso, revocar los que aquél apruebe, por mayoría de cuando menos 8 votos de los Ministros que lo integran. Así, al existir disposición constitucional que atribuye a este Alto Tribunal la facultad expresa para analizar los referidos acuerdos, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito, al examinar los asuntos sometidos a su competencia, están impedidos para revisar la regularidad de dichos instrumentos normativos, sobre todo porque, para poder revocarlos, existe un procedimiento específico que requiere de una votación calificada que sólo puede obtenerse en el Pleno del Máximo Tribunal, de donde deriva que los Tribunales Colegiados de Circuito están obligados a observar los acuerdos generales emitidos por el Consejo de la Judicatura Federal que autorizan el uso de medios electrónicos para interponer el recurso de revisión.

P./J. 52/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 467/2012. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito, el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito y el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México. 2 de junio de 2014. Mayoría de siete votos de los Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; vota-

ron en contra: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Yaremy Patricia Penagos Ruiz.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis IV.1o.A.16 A (10a.) y IV.1o.A.17 A (10a.), de rubros: "ACUERDOS GENERALES 21/2007 Y 43/2008, AMBOS DEL PLENO DEL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. VAN MÁS ALLÁ DE LO QUE ESTABLECE LA LEY DE AMPARO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS RECURSOS." y "CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL. CARECE DE FACULTADES PARA ESTABLECER, EN ACUERDOS GENERALES, REQUISITOS QUE NO PREVÉ LA LEY DE AMPARO.", aprobadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Cuarto Circuito y publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XI, Tomo 2, agosto de 2012, páginas 1595 y 1596, respectivamente, y

El sustentado por el Séptimo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 129/2011, el sustentado por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito, al resolver el amparo en revisión 338/2011, y el diverso sustentado por el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Primera Región, con residencia en Naucalpan de Juárez, Estado de México, al resolver el amparo en revisión 121/2011.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 52/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. EN TÉRMINOS DE LO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE LA MATERIA, SE DEBE DAR VISTA AL QUEJOSO CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE ALGUNA CAUSA NOVEDOSA, TANTO EN EL SUPUESTO EN EL QUE SE ACTUALICEN SIMULTÁNEAMENTE LAS DOS HIPÓTESIS QUE PREVÉ, COMO EN AMPARO DIRECTO.

De la interpretación del citado precepto legal que indica: "Cuando un órgano jurisdiccional de amparo advierta de oficio una causal de improcedencia no alegada por alguna de las partes ni analizada por un órgano jurisdiccional inferior, dará vista al quejoso para que en el plazo de tres días, manifieste lo que a su derecho convenga", se concluye que la vista a la que se refiere debe darse, en principio, cuando la causa de improcedencia que se advierte de oficio no haya sido alegada por una de las partes y, además, no se haya analizado por un órgano jurisdiccional que hubiere conocido de la primera instancia del juicio de amparo respectivo, ante la imposibilidad de impugnar lo que al efecto se determine por el órgano de alzada de amparo, por lo que deberán actuar en esos términos tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como los Tribunales Colegiados de Circuito, según sea el caso, en razón de las facultades

de revisión y de última instancia que les dota el artículo 107, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otro lado, en aras de velar por el derecho de audiencia y atendiendo al sistema proteccionista ampliado de la Ley de Amparo, la disposición respectiva también es aplicable para el caso de que en el trámite del juicio de amparo directo, como instancia terminal, se estime de oficio que se actualiza una causa de improcedencia, por lo que en tal caso, igualmente los referidos Tribunales Colegiados de Circuito deben dar vista a la quejosa para que manifieste lo que a su derecho convenga, con el propósito de darle oportunidad de expresar argumentos tendientes a favorecer su situación jurídica en relación con la posible causa de improcedencia.

P/J. 51/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 426/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados de Circuito Primero y Segundo, ambos del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz. 18 de septiembre de 2014. Unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausente: Sergio A. Vallis Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis VII.1o.(IV Región) J/4 (10a.), de título y subtítulo: "ARTÍCULO 64, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL TRES DE ABRIL DE DOS MIL TRECE. SI EL JUEZ DE DISTRITO OMITIÓ DAR VISTA A LA PARTE QUEJOSA CON LA POSIBLE ACTUALIZACIÓN DE UNA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA ADVERTIDA DE OFICIO, NO ES DABLE REVOCAR LA SENTENCIA RECURRIDA PARA EFECTO DE REPONER EL PROCEDIMIENTO A FIN DE QUE LA OTORGUE, EN TANTO, CON EL RECURSO DE REVISIÓN, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO ESTÁ FACULTADO PARA ANALIZAR EL SOBRESEIMIENTO RESPECTIVO Y, POR ENDE, NO SE DEJA INAUDITO AL IMPETRANTE DE TUTELA FEDERAL.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 1853, y

Tesis VII.2o.(IV Región) 2 K (10a.), de título y subtítulo: "IMPROCEDENCIA EN EL AMPARO. LA OBLIGACIÓN DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE DAR VISTA AL QUEJOSO CUANDO ADVIERTA DE OFICIO UNA CAUSAL NO ALEGADA POR ALGUNA DE LAS PARTES NI ANALIZADA POR UN ÓRGANO JURISDICCIONAL INFERIOR, SÓLO SE ACTUALIZA TRATÁNDOSE DEL AMPARO EN REVISIÓN.", aprobada por el Segundo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región, con residencia en Xalapa, Veracruz, y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 14 de febrero de 2014 a las 11:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 3, Tomo III, febrero de 2014, página 2420.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 51/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CON MOTIVO DE UNA NOTIFICACIÓN ERRÓNEA DEL ACTUARIO JUDICIAL. CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 145/2013. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL DÉCIMO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. 8 DE ABRIL DE 2014. MAYORÍA DE SIETE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JUAN N. SILVA MEZA; VOTARON EN CONTRA JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: HILDA MARCELA ARCEO ZARZA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **ocho de abril de dos mil catorce**.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Por oficio 5044 de veinte de marzo de dos mil trece, recibido el veintidós de marzo de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Magistrado **presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, remitió a este Alto Tribunal, copia certificada de la ejecutoria dictada en el incidente de nulidad de notificaciones *********, derivado del juicio de amparo directo *********, en la que se indicó una posible contradicción de tesis entre el criterio emitido por el citado órgano jurisdiccional y el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al emitir resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, número *********, de la que derivó la siguiente tesis de rubro:

"NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE CONTROVIERTE SU LEGALIDAD, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN EN EL INCIDENTE DE NULIDAD RELATIVO."

Los argumentos que expone el **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito** para sustentar la denuncia de contradicción de criterios, son los siguientes:

"...En la tesis aislada I.10o.T.1 K (10a.), visible en la página mil novecientos treinta y dos, Libro XII, Tomo 3, septiembre de 2012, materia común, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito sostuvo el siguiente criterio: "NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE CONTROVIERTE SU LEGALIDAD, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN EN EL INCIDENTE DE NULIDAD RELATIVO." (se transcribe)

"Como puede observarse, en esa tesis se determinó que corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito resolver el incidente de nulidad de notificaciones previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo, básicamente, porque es de previo y especial pronunciamiento, y debe promoverse antes de dictarse sentencia definitiva, además de que aquél está encargado del trámite del juicio de amparo directo hasta ponerlo en estado de resolución.

"En la presente ejecutoria, este tribunal sostuvo que corresponde al Pleno emitir la resolución del incidente de nulidad de notificaciones en comento, porque amerita un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la notificación impugnada; y también cuando a juicio del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito la solicitud de nulidad no es infundada o improcedente en forma notoria, o la pasó inadvertida, de manera que realizó el trámite incidental respectivo hasta poner el asunto en estado de resolución y lo turna a la ponencia correspondiente, porque en ese supuesto, aun en forma implícita, existe la apreciación del presidente de que el fallo no es de mero trámite y su proceder se traduce en poner el caso a disposición del Pleno para que lo resuelva.

"Esos datos revelan que existe contradicción entre los criterios sustentados por el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y este órgano jurisdiccional, pues sostuvieron criterios antagónicos al resolver un mismo problema jurídico, esto es, si corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito resolver el incidente de nulidad de notificaciones previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo; por tanto, con fundamento en el artículo 197-A, primer párrafo, ibídem se dispone denunciar esa contradicción a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y enviársele copia

certificada de la presente resolución, a fin de que decida cuál de esos criterios debe prevalecer."

SEGUNDO.—Por acuerdo de veintiséis de marzo de dos mil trece, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ordenó formar cuaderno auxiliar de turno virtual relativo a la contradicción de tesis, registrándola con el número 145/2013, y como en el caso los Magistrados Integrantes del **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, denuncian una posible contradicción de criterios entre el emitido por dicho órgano al resolver el incidente de nulidad de notificaciones ***** (amparo directo *****), en contra del criterio emitido por el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, al resolver el amparo directo ***** , respecto a este asunto, consideró que por la materia (común), la competencia para conocer del mismo corresponde al Pleno de este Alto Tribunal, asimismo, en virtud de que la presente denuncia está formulada por parte legítima y no se advierte por el momento circunstancia alguna que afecte su procedencia, en ese mismo acuerdo solicitó a la presidencia del **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, copia certificada de la ejecutoria relativa al amparo directo ***** , y el envío a la cuenta de correo electrónico sentenciastccscjnssga@mail.scjn.gob.mx. Suprema Corte de Justicia de la Nación.gob.mx, de la información electrónica que contuviese dicha ejecutoria, así como a la presidencia del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito el envío del archivo electrónico de incidente de nulidad de notificación ***** (amparo directo *****), en términos de lo establecido mediante la Circular 3/2011-P del Tribunal Pleno de este Máximo Órgano Jurisdiccional, asimismo solicitó a las presidencias de los Tribunales Colegiados de Circuito que contienden, informen si el criterio sustentado en los asuntos de sus índices con los que se denuncia la presente contradicción se encuentra vigente o, en su caso, las causas para tenerlo por superado o abandonado, ordenó integrar cuaderno auxiliar de turno virtual con la copia simple del acuerdo en cita, y de las constancias referidas en la cuenta relativa y se enviaran a la Ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Dio vista por el plazo de treinta días a la procuradora general de la República, acompañándole copia de las constancias que integran este sumario, para el efecto de que si lo estimara pertinente, expusieran su parecer y certificase el plazo respectivo por el subsecretario general de Acuerdos de este Alto Tribunal e hizo del conocimiento de la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia y de la de Estadística Judicial; asimismo, de la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis y de la Secretaría General de Acuerdos de este Máximo Tribunal.

TERCERO.—Previo dictamen de la Ministra Ponente, el asunto quedó radicado en esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

CUARTO.—La agente del Ministerio Público de la Federación, mediante oficio *****, formuló pedimento en el sentido de que sí existe la contradicción de tesis y el criterio que debe prevalecer, es el que sostiene que la autoridad facultada para conocer del incidente de nulidad de notificaciones, regulado por el precepto 32 (antes de la reforma) de la Ley de Amparo, es el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito.

QUINTO.—En sesión del día diecisiete de abril del dos mil trece, se acordó que el asunto se enviara al Pleno de este Alto Tribunal.

Por acuerdo de dieciocho de abril de dos mil trece, el presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó el envío del asunto al Tribunal Pleno. El veintidós del mismo mes y año el asunto se devolvió a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos para que formule el proyecto respectivo y dé cuenta con él al Pleno de este Alto Tribunal.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Este Alto Tribunal de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es competente para conocer y resolver sobre la presente denuncia de contradicción de tesis de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal; 226, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; 14 fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diversos circuitos.

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima conforme a lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 227 de la Ley de Amparo vigente, dado que fue formulada por el Magistrado presidente del Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, que emitió resolución en uno de los criterios que participan en esta contienda.

En consecuencia, es claro que está legitimado para poner en conocimiento de este Alto Tribunal la posible contradicción de criterios.

TERCERO.—A fin de estar en aptitud de determinar si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, resolverla, es preciso tener presentes los antecedentes de los asuntos de donde derivan los criterios sustentados

por los órganos colegiados que la motivaron, así como las consideraciones que se expusieron para su emisión.

Para ello es necesario señalar que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, en los problemas de derecho.

Sirve de apoyo a la anterior consideración, la jurisprudencia P/J. 72/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitu- ción Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis con- tradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurí- dicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el pro- blema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuen- temente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los pro- blemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la

jurisprudencia P.J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

El Pleno del **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, en sesión plenaria de ***** resolvió por unanimidad de votos el incidente de nulidad de notificaciones ***** , interpuesto por ***** , en el sentido de declarar improcedente el incidente de nulidad de notificaciones porque se presentó extemporáneamente.

Empero con relación a quien debe emitir la decisión en el incidente de nulidad de notificaciones resolvió lo siguiente:

"PRIMERO.—Este Tribunal es competente para conocer del presente asunto, con base en los siguientes razonamientos.

"Los artículos 37, fracción I y 47, fracción III, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 32 de la Ley de Amparo establecen: (los transcribe)

"Conforme a ese marco jurídico, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de amparo directo.

"En el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición 2001, Tomo I, página seiscientos veintisiete,

en el ámbito del derecho, se establece como significado de 'conocer': entender en un asunto con facultad legítima para ello; mientras que en la página novecientos veintiocho de ese tomo se indicó que 'entender'; es ocuparse de algo.

"Entonces, el conocimiento que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen de los juicios de amparo directo no se circunscribe al dictado de la sentencia definitiva, sino que se extiende al trámite y a la resolución de los aspectos previos a aquélla.

"Pero por disposición expresa del citado numeral 41, fracción III, parte de ese conocimiento se delega a los presidentes de los tribunales indicados, entre otros, dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de los órganos colegiados, donde se incluyen los amparos directos, hasta ponerlos en estado de resolución.

"De esa generalidad se excluyen los casos en que a juicio del presidente sean dudosos o trascendentes, así como las resoluciones cuyo pronunciamiento implique un estudio de fondo, como las incidentales.

"El artículo 32 de la Ley de Amparo prevé la nulidad de las notificaciones que no se practiquen conforme a la ley y su solicitud puede derivar:

"a) En el desechamiento de plano, esto es, que no se admita, cuando la nulidad planteada sea notoriamente infundada o improcedente, determinación que a juicio de este tribunal es de mero trámite, por ser de inmediata apreciación, y por tanto, deberá decretarla el presidente del Tribunal Colegiado respectivo, conforme al numeral 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"b) Que se tramite el incidente de nulidad, lo cual implica la celebración de una sola audiencia, donde se reciban las pruebas de las partes, se escuchen sus alegatos, y se dicte la resolución acerca de que procede o no la nulidad solicitada y, en su caso, sus efectos; como esa resolución amerita un pronunciamiento de fondo, pues atañe la legalidad de la notificación cuestionada, debe emitirla el Pleno del Tribunal Colegiado respectivo.

"Sobre el particular ilustra la tesis aislada 1a. CIX/2007, de la Primera Sala del Máximo Tribunal del País, consultable en la página setecientos noventa y ocho, Tomo XXV, mayo de 2007, materia común, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice:

"RECLAMACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA RESOLUCIÓN DIC-TADA EN EL INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES.' (la transcribe)

Asimismo, es aplicable, por analogía, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 252/2007, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página cuatrocientos sesenta, Tomo XXVII, enero de 2008, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que es del tenor siguiente:

"RECURSO DE REVISIÓN CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. EL PRE-SIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO SÓLO TIENE FACULTADES LEGALES PARA DESECHARLO POR ASPECTOS FORMALES.' (la transcribe)

"c) Pero también puede surgir un tercer supuesto, cuando a juicio del presidente del tribunal no sea notorio que la nulidad es infundada o improce-dente, o bien, no las advierta, de manera que realiza el trámite incidental indi-cado, hasta poner el asunto en estado de resolución y lo turna a la ponencia correspondiente; caso en el cual debe resolver el Pleno del Tribunal, aun cuando no examine una cuestión de fondo, porque en ese supuesto, aun de forma implícita, existe la apreciación del presidente de que el fallo no es de mero trámite y su proceder se traduce en poner el caso a disposición del Pleno para que lo resuelva.

"Como en la especie, este tribunal advierte la actualización del último supuesto y el incidente de nulidad se interpuso en un juicio de amparo directo de su competencia, ésta se extiende para resolver aquél, conforme a los ante-riores razonamientos."

Por su parte el Pleno del **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, con relación a quién debe emitir la decisión en el incidente de nulidad de notificaciones con fecha *****, en el amparo directo *****, resuelto por unanimidad de votos determinó lo siguiente:

"ÚNICO: Resulta innecesario analizar la legalidad de la notificación im-pugnada, así como los agravios hechos valer en la especie, en atención a que el Pleno de este Décimo Tribunal Colegiado estima que el dictado de la reso-lución por la que deba decidirse el presente incidente corresponde al presi-dente de este cuerpo colegiado.—Lo anterior es así, porque las constancias de autos se advierte que luego de haberse planteado la incidencia que nos ocupa, previos los trámites de ley, con fecha ocho de noviembre de dos mil once, se llevó a cabo la audiencia incidental a que se refiere el artículo 32 de la Ley de Amparo.—Audiencia en la que el presidente en funciones de este Tribunal

Colegiado ordenó se turnaran los autos a la ponencia respectiva, en el caso, al secretario en funciones de Magistrado, licenciado Juan Lucio León, para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.—Determinación que el Pleno de este tribunal estima que no responde a los lineamientos establecidos en la Ley de Amparo y en el Código Federal de Procedimientos Civiles.—En efecto, conforme al texto del artículo 32 de la Ley de Amparo, serán nulas las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establece la ley de la materia, para lo cual dicho numeral dispone, que las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere dicho artículo, antes de dictarse sentencia definitiva, en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió la nulidad.—Asimismo, el numeral en estudio, dispone que este incidente se considerará como de especial pronunciamiento, pero no suspenderá el procedimiento, debiendo substanciarse en una sola audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que fuere procedente.—De lo anterior se desprende, que el incidente de nulidad de notificaciones tiene las características siguientes:

"a) Que la nulidad debe pedirse hasta antes de dictarse sentencia definitiva.

"b) Que el incidente de nulidad de notificaciones carece de efectos suspensivos; y,

"c) Que una vez promovido, el incidente debe decidirse en una audiencia.

"Así, con base en las características enunciadas, si la incidencia de que se trata debe resolverse en la misma audiencia, es claro que compete emitir su resolución al presidente del órgano colegiado, en la medida en que el párrafo segundo del invocado numeral 32 expresamente dispone, que luego de que se reciban '... las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que fuere procedente ...', es decir, tal precepto legal revela que la celebración de la audiencia debe celebrarse en un solo acto.—Luego entonces, al carecer la audiencia incidental de solución de continuidad, esto es, de ininterrumpibilidad, es inconcuso colegir que si el presidente del cuerpo colegiado es el que la apertura, compete a él mismo dictar la resolución que en derecho corresponda.—Así, pese a que la disposición legal señalada no dispone expresamente a quién corresponde resolver dicho incidente, cuando se controvierte la legalidad de una notificación practicada durante la tramitación de un juicio de amparo directo o uni-instancial,

se estima que será el presidente del órgano colegiado al que corresponde dictar la resolución que en derecho proceda.—Lo que se robustece cuando el artículo 35, párrafo tercero, de la ley de la materia, dispone que los demás incidentes que surjan que por su naturaleza sean de previo y especial pronunciamiento, como en el caso acontece, deben resolverse de plano, es decir, una vez celebrada la audiencia incidental, pues de no considerarse así, la resolución del citado incidente no se haría de plano, sino a través del procedimiento regulado en el artículo 184 de la ley de la materia, lo que evidentemente desnaturalizaría el carácter 'de plano' con el que dichos incidentes deben resolverse.—Consecuentemente, al haberse ordenado turnar los autos del presente incidente de nulidad de notificaciones a uno de los Magistrados integrantes de este tribunal para la emisión del proyecto de resolución respectivo, pero atendiendo a que los autos de presidencia no causan estado; el Pleno de este Décimo Tribunal Colegiado, determina que con fundamento en el artículo 58 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la Ley de Amparo, procede ordenar la regularización del procedimiento para el exclusivo efecto de dejar insubsistente tal determinación de turno, a fin de que se remitan los autos al presidente de este Décimo Tribunal Colegiado para que resuelva la incidencia conforme a derecho proceda.—Por lo expuesto y fundado."

De la ejecutoria de mérito se originó la siguiente tesis:

"Décima Época

"Registro IUS: 2001700

"Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

"Tesis Aislada

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

"Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 3

"Materia: Común

"Tesis: I.10o.T.1 K (10a.)

"Página: 1932

"NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE CONTROVIERTE SU LEGALIDAD, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN EN EL INCIDENTE DE NULIDAD RELATIVO.—Conforme al artículo 32 de la Ley de Amparo, cuando las notificaciones no fueren hechas en la forma que establece ésta, las partes perjudicadas podrán pedir su nulidad antes de dictarse sentencia definitiva en el expediente que haya motivado aquélla, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad; lo que dará lugar a la apertura de un incidente que se considerará como de especial pronunciamiento, pero que no suspenderá el procedimiento, ya que deberá sustanciarse en una sola

audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos y se dictará la resolución que fuere procedente. Así, pese a que dicha disposición no establece expresamente a quién corresponde resolver el incidente, cuando se controvierte la legalidad de una notificación practicada durante la tramitación de un juicio de amparo directo, será el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponderá dictar la resolución, pues, si bien es cierto que en términos del artículo 41, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es atribución de éste dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución, para lo cual es menester turnar el asunto entre los Magistrados que lo integran, también lo es que, dado el carácter de previo y especial pronunciamiento del incidente, debe promoverse antes de dictarse sentencia definitiva en ese expediente y, por tanto, no debe resolverse en forma colegiada, sino por el presidente de dicho órgano, por ser el encargado del trámite del juicio de amparo directo hasta ponerlo en estado de resolución."

Y, con fecha veintidós de febrero de dos mil doce, el presidente del aludido órgano jurisdiccional emitió resolución en el incidente de nulidad de notificaciones número *****, en la que resolvió declararlo infundado al considerar que la notificación realizada por la autoridad judicial del auto en que se hizo un requerimiento para acreditar la personalidad del promovente del amparo se verificó conforme a los lineamientos establecidos en ley de la materia.

CUARTO.—Como ya se precisó, para que una contradicción de tesis sea procedente, es necesario que en las resoluciones relativas exista un pronunciamiento respecto de situaciones jurídicas esencialmente iguales, y que lo afirmado en una se haya negado en la otra, o viceversa, por lo que para determinar si efectivamente existe dicha oposición, no basta con atender a todos los razonamientos vertidos en las correspondientes actuaciones judiciales, sino que es indispensable identificar las circunstancias de hecho y de derecho que por su enlace lógico sirven de sustento al criterio respectivo, ya que sólo cuando existe coincidencia en tales circunstancias podrá válidamente afirmarse que existe una contradicción de tesis cuya resolución dará lugar a un criterio jurisprudencial que por sus características de generalidad y abstracción podrá aplicarse a asuntos similares.

De ahí que al estudiar las circunstancias fácticas y jurídicas que sirven de sustento a las resoluciones que generan una probable contradicción de tesis, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe distinguir entre las que por servir de basamento lógico a los criterios emitidos constituyen verdaderos supuestos que han de presentarse en las determinaciones contradictorias, y

aquellas que aun cuando aparentemente sirven de base a las consideraciones respectivas, no constituyen un supuesto esencial del criterio emitido.

Por así estimarlo, conviene precisar que el sistema para la solución de la contradicción de tesis proveniente de diversos Tribunales Colegiados de Circuito, tiene por objeto lograr la seguridad jurídica a través de una tesis de jurisprudencia que supere la discrepancia de las tesis relativas, uniformando el criterio conforme al cual habrán de resolverse asuntos jurídicos iguales o semejantes.

En efecto, la finalidad perseguida por el legislador al implementar el sistema de la contradicción de tesis, para que un tribunal jerárquicamente superior decida cuál tesis debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia obligatoria, fue la de preservar la unidad en la interpretación de las normas que integran el orden jurídico nacional, fijando su verdadero sentido y alcance, lo que a su vez, tiende a garantizar la seguridad jurídica.

Así las cosas, basta con que los Tribunales Colegiados sostengan posturas diferentes respecto de una cuestión jurídica, e inclusive sus criterios no siempre deben ser necesaria e indefectiblemente expuestos, sino que pueden ser implícitos y en consecuencia no confrontarse abiertamente, sino simplemente no coincidir para que se den los supuestos de la contradicción de tesis.

Esto es, las consideraciones, razonamientos o interpretaciones jurídicas vertidas en la sentencia, no obstan para determinar que sí existe contradicción y decidir cuál tesis debe prevalecer, cuando los órganos jurisdiccionales arriban a conclusiones diversas respecto de la sustancia de un mismo problema jurídico, mientras no se trate de aspectos accidentales o meramente secundarios, ya que para dilucidar cuál tesis ha de prevalecer, debe existir cuando menos, formalmente, un criterio diverso sobre la misma cuestión jurídica.

Sobre el particular son aplicables los criterios siguientes:

"No. Registro IUS: 205444

"Tesis aislada

"Materia: Común

"Octava Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Núm. 81, septiembre de 1994

"Tesis: P. XLIV/94

"Página: 42

"TESIS CONTRADICTORIAS. SU CONCEPTO JURÍDICO COMPRENDE LAS QUE LO SEAN DESDE EL PUNTO DE VISTA LÓGICO Y TAMBIÉN LAS DISCREPANTES.—La finalidad perseguida por el Constituyente, de que la Suprema Corte de Justicia unifique los criterios jurisprudenciales, permite considerar que el concepto jurídico de contradicción de tesis que establece la fracción XIII del artículo 107 constitucional, en relación con los artículos 192, último párrafo, 197 y 197-A, de la Ley de Amparo, comprende no sólo aquellas tesis que desde el punto de vista puramente lógico son contrarias o contradictorias, esto es, que enuncian juicios sobre el mismo sujeto con predicados radicalmente opuestos, sino también las que sin llegar a tal extremo, alcanzan predicados discrepantes o divergentes entre sí, en relación con el mismo sujeto, en condiciones esencialmente iguales y bajo la vigencia de las mismas disposiciones."

"No. Registro IUS: 169334

"Jurisprudencia

"Materia: Común

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo XXVIII, julio de 2008

"Tesis: P./J. 93/2006

"Página: 5

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

Constitución pretendió remediar con la instauración del citado procedimiento, sin que obste el desconocimiento de las consideraciones que sirvieron de sustento al órgano jurisdiccional contendiente para adoptar el criterio tácito, ya que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como máximo intérprete de la Constitución Federal, fijar la jurisprudencia que debe prevalecer con base en las consideraciones que estime pertinentes, las cuales pueden o no coincidir con las expresadas en las ejecutorias a las que se atribuye la contraposición."

"No. Registro IUS: 920683

"Jurisprudencia

"Materia: Común

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Fuente: *Apéndice* (actualización 2001)

"Tomo VI, Común, Jurisprudencia SCJN

"Tesis: 13

"Página: 18

"Genealogía: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de 2001, página 77, Pleno, tesis P./J. 27/2001.

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Federal, 197 y 197-A de la Ley de Amparo establecen el procedimiento para dirimir las contradicciones de tesis que sustenten los Tribunales Colegiados de Circuito o las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El vocablo 'tesis' que se emplea en dichos dispositivos debe entenderse en un sentido amplio, o sea, como la expresión de un criterio que se sustenta en relación con un tema determinado por los órganos jurisdiccionales en su quehacer legal de resolver los asuntos que se someten a su consideración, sin que sea necesario que esté expuesta de manera formal, mediante una redacción especial, en la que se distinga un rubro, un texto, los datos de identificación del asunto en donde se sostuvo y, menos aún, que constituya jurisprudencia obligatoria en los términos previstos por los artículos 192 y 193 de la Ley de Amparo, porque ni la Ley Fundamental ni la ordinaria establecen esos requisitos. Por tanto, para denunciar una contradicción de tesis, basta con que se hayan sustentado criterios discrepantes sobre la misma cuestión por Salas de la Suprema Corte o Tribunales Colegiados de Circuito, en resoluciones dictadas en asuntos de su competencia."

De allí que se estime que, en la especie, existe la contradicción de tesis denunciada.

Sin que sea obstáculo para la existencia de la contradicción de tesis el que el **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, no haya redactado ni publicado tesis.

Es aplicable al caso, el siguiente criterio:

"No. Registro IUS: 190917

"Jurisprudencia

"Materia: Común

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo XII, noviembre de 2000

"Tesis: 2a./J. 94/2000

"Página: 319

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. SU EXISTENCIA REQUIERE DE CRITERIOS DIVERGENTES PLASMADOS EN DIVERSAS EJECUTORIAS, A PESAR DE QUE NO SE HAYAN REDACTADO NI PUBLICADO EN LA FORMA ESTABLECIDA POR LA LEY.—Los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, regulan la contradicción de tesis sobre una misma cuestión jurídica como forma o sistema de integración de jurisprudencia, desprendiéndose que la tesis a que se refieren es el criterio jurídico sustentado por un órgano jurisdiccional al examinar un punto concreto de derecho, cuya hipótesis, con características de generalidad y abstracción, puede actualizarse en otros asuntos; criterio que, además, en términos de lo establecido en el artículo 195 de la citada legislación, debe redactarse de manera sintética, controlarse y difundirse, formalidad que de no cumplirse no le priva del carácter de tesis, en tanto que esta investidura la adquiere por el solo hecho de reunir los requisitos inicialmente enunciados de generalidad y abstracción. Por consiguiente, puede afirmarse que no existe tesis sin ejecutoria, pero que ya existiendo ésta, hay tesis a pesar de que no se haya redactado en la forma establecida ni publicado y, en tales condiciones, es susceptible de formar parte de la contradicción que establecen los preceptos citados."

Tampoco obsta para considerar que existe la contradicción de tesis, el hecho de que el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito determinase que, quien debe resolver el incidente de nulidad de notificaciones formulado en contra de la notificación de la sentencia dictada en el juicio de amparo directo, es el Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito.

Y que el Pleno del Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, resolviese que es el presidente de dicho órgano jurisdiccional, quien debe emitir la decisión en torno a un incidente de nulidad de notificaciones interpuesto por la parte quejosa en contra de la ilegal notificación de un requerimiento formulado a la quejosa dentro del procedimiento del juicio de amparo directo.

Lo anterior se estima así, pues la resolución de la posible controversia deriva de las siguientes posibilidades:

a) Que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito emita resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, interpuesto contra la ilegal notificación, tanto de una actuación realizada en el procedimiento del juicio de amparo directo, previo al dictado de la sentencia, como contra la notificación de ésta;

b) Que sea el Pleno del Órgano Colegiado de Circuito, quien emita resolución en las hipótesis citadas; y,

c) Que el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito, emita resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, hecho valer contra la incorrecta notificación de una actuación, realizada antes de que se dicte la ejecutoria correspondiente, y que sea el Pleno de ese órgano jurisdiccional quien resuelva la referida incidencia, cuando se formule en contra de la inadecuada notificación de la decisión referida.

QUINTO.—Se estima que en la especie, sí existe la contradicción de tesis planteada.

Los antecedentes que dieron lugar a la ejecutoria dictada por el **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, al emitir resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, número ***** , por unanimidad de votos en sesión de fecha ***** , en la que declaró improcedente el incidente de nulidad de notificaciones son esencialmente los que enseguida se citan:

1. Ante el secretario de Acuerdos del Tribunal Unitario Agrario Distrito Siete, con residencia en la ciudad de Durango, Durango, *** , promovió amparo en contra de la resolución dictada por el titular de ese órgano en el juicio agrario ***** .**

2. En ejecutoria de *** , en el amparo directo auxiliar, derivado de aquél, el Octavo Tribunal Colegiado de Circuito del Centro**

Auxiliar de la Tercera Región, con sede en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, determinó negar la protección constitucional solicitada, y es precisamente la notificación que de ese fallo se hizo al quejoso, en el incidente de nulidad de notificaciones.

3. Por auto de diecinueve de febrero de dos mil trece, el presidente del órgano jurisdiccional en cita, tuvo por interpuesto el incidente de referencia; citó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos a que se refiere el artículo 32 de la Ley de Amparo; y le dio vista a la representación social de la adscripción.

4. En sesión plenaria de fecha ***** , por unanimidad de votos el Tribunal Colegiado de referencia resolvió declarar improcedente la nulidad de notificaciones, bajo el argumento de que dicho incidente se hizo valer en forma extemporánea.

5. En esa misma decisión el órgano jurisdiccional en cita, concluyó que corresponde al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, emitir la decisión atinente en el incidente de nulidad de notificaciones, pues amerita un pronunciamiento de fondo sobre la legalidad de la notificación impugnada; además cuando a juicio del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito la solicitud de nulidad no es infundada o improcedente en forma notoria, o la pasó inadvertida, de manera que realizó el trámite incidental respectivo hasta poner el asunto en estado de resolución y lo turna a la ponencia correspondiente, porque en ese supuesto, aun en forma implícita existe la apreciación del presidente de que el fallo no es de mero trámite y su proceder se traduce en poner el caso a disposición del Pleno para que lo resuelva.

6. De igual manera en la decisión apuntada, se denunció la contradicción de criterios, con el Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito.

Por su parte, los antecedentes que dieron lugar a la decisión adoptada por el **Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, en el incidente de nulidad de notificaciones relativo al ***** , resuelto por el presidente de dicho órgano jurisdiccional el ***** , son los que enseguida se citan:

1. La parte quejosa promovió amparo en contra de la ***** de la Federal de Conciliación y Arbitraje, que hizo consistir en el laudo de ***** .

2. Recibido el escrito de demanda y los autos correspondientes en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia de Trabajo del Primer Circuito, fueron remitidos al Tribunal Colegiado en cita.

3. El presidente del citado órgano jurisdiccional ordenó prevenir a la quejosa, para que en el plazo de tres días siguientes al en que surtiera efectos la notificación del acuerdo en mención, comprobara ser apoderada de la quejosa, apercibida que de no hacerlo se tendría por no interpuesta la demanda de amparo.

4. En ese acuerdo, se tuvo por señalado el domicilio citado por la entonces promovente, y en atención al citatorio correspondiente y a las razones actuariales, el proveído de requerimiento se notificó por lista a la parte quejosa.

5. Al haber transcurrido tres días sin que la quejosa desahogase la prevención antes aludida, el presidente del Tribunal Colegiado hizo efectivo el apercibimiento decretado y tuvo por no interpuesta la demanda de amparo, en contra de esa notificación precisada quien se ostentó apoderado de la quejosa promovió incidente de nulidad de notificaciones, el que se admitió a trámite, fijándose día y hora para la celebración de la audiencia prevista en el artículo 32 de la Ley de Amparo, en la que se recibirían pruebas y alegatos.

6. Se verificó la audiencia de ley, con la presencia de la actuaria que realizó la notificación cuestionada, sin la comparecencia de la parte quejosa o algún representante y sin que se ofreciesen pruebas ni se expresasen alegatos, en ese mismo acto se turnó el asunto para resolución.

7. Con fecha *****, el Pleno del aludido Tribunal Colegiado emitió resolución en el sentido de que quien debe emitir la decisión correspondiente en el incidente de nulidad de notificaciones es el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito.

8. Con fecha *****, el presidente del órgano jurisdiccional en cita, emitió resolución en la que decidió declarar infundado el incidente de nulidad de notificaciones, bajo el argumento esencial de que la actuaria judicial, se cercioró de que el domicilio en que se verificó la notificación, era en el que podía encontrar a la promovente, porque una persona le confirmó que ahí podía encontrar a la persona buscada.

9. En ese asunto, el Magistrado presidente del Décimo Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, implícitamente resolvió, que corresponde al presidente del órgano colegiado emitir decisión en el incidente de nulidad de notificaciones, tan es así, que de ese asunto surgió el criterio de rubro: "NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO. CUANDO SE CONTROVIERTE SU LEGALIDAD, CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN EN EL INCIDENTE DE NULIDAD RELATIVO."

De lo expuesto, se advierte que el punto de contradicción en el presente asunto, consiste en **determinar si corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito o al Pleno de éste, resolver el incidente de nulidad de notificaciones contemplado en el artículo 32 de la Ley de Amparo, cuando al actuario judicial verifique la diligencia de notificación de manera inadecuada, tanto de las actuaciones que se realicen previamente al dictado de la ejecutoria, como con motivo de la notificación de ésta.**

En principio, resulta menester precisar que el Pleno de este Alto Tribunal, al interpretar el artículo 32 de la Ley de Amparo, determinó que si éste se refiere a sentencias definitivas, se refiere a las que se emiten en el asunto del que deriva la comunicación cuya nulidad se solicita, lo que abarca a las que han causado y a las que no han causado ejecutoria, así lo sostuvo en la siguiente jurisprudencia:

"Octava Época

"Registro IUS: 205483

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Número 76, abril de 1994

"Materias: Civil y común

"Tesis: P./J. 5/94

"Página: 12

"Genealogía:

"*Apéndice* 1917-1995, Tomo VI, Primera Parte, tesis 351, página 236.

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES, INCIDENTE DE. PROCEDE CONTRA LAS QUE SE LLEVAN A CABO CON POSTERIORIDAD AL DICTADO DE LA SENTENCIA.—Considerando ante todo, que el artículo 32 de la Ley de Amparo al

referirse a sentencias definitivas alude simplemente a las que se dictan en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, lo que incluye a las que han causado y a las que no han causado ejecutoria, debe sostenerse que la circunstancia de que el precepto referido establezca que las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad de la notificación que se estima irregular antes de la sentencia definitiva, no debe interpretarse en el sentido de que las notificaciones realizadas con posterioridad al pronunciamiento de dicha sentencia no pueden ser combatidas mediante el incidente de nulidad respectivo, ya que una correcta interpretación del citado dispositivo legal conduce a la conclusión de que tal exigencia opera lógicamente respecto de las notificaciones practicadas antes de que se haya emitido la resolución definitiva, pero no para las notificaciones realizadas con posterioridad al pronunciamiento del fallo, pues sostener lo contrario propiciaría que a pesar de incurrirse en deficiencias al practicarlas la parte afectada quedara indefensa ante ellas, lo cual contravendría los términos de la primera parte del precepto aludido que señala que las notificaciones hechas en forma distinta a la prevenida por la ley serán nulas."

Ese criterio se reiteró en el año dos mil tres, en el que el Pleno de este Alto Tribunal, al emitir sentencia por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Luna Ramos, Góngora Pimentel, Gudiño Pelayo, Ortiz Mayagoitia, Román Palacios, Sánchez Cordero, Silva Meza y presidente en funciones Díaz Romero. No asistió, por licencia concedida el señor Ministro Azuela Güitrón, en la contradicción de tesis número 5/2003, resolvió en esencia, lo siguiente:

"En este caso, atendiendo al espíritu del artículo 32 de Ley de Amparo, y a las directrices que ha delineado el Tribunal Pleno, a fin de no dejar en estado de indefensión a la parte que se considere afectada, debe permitirse la procedencia del incidente de nulidad de la notificación de la sentencia del Juez de Distrito aun en el caso de que ya se hubiese declarado ejecutoriada la sentencia, y para el supuesto de que dicho incidente resultara fundado, deberá repetirse el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad, tal como está ordenado en el referido precepto legal.

"Debe precisarse que lo anterior no contraviene el criterio que al respecto tiene definido el Tribunal Pleno, en virtud de que los efectos jurídicos de la tramitación y resolución del referido incidente de nulidad, no afectan la decisión del Juez de Distrito plasmada en su sentencia, pues en su caso, de resultar fundado el incidente, sólo tendría como consecuencia ordenar que la notificación de la sentencia se practique de manera legal, subsanando las deficiencias que motivaron su impugnación, pero la sentencia misma quedaría intocada.

"No representa obstáculo a la procedencia del incidente de nulidad, en el caso que se analiza, el hecho de que el Juez de Distrito hubiese dictado el auto en el que declarara ejecutoriada la sentencia, porque si bien es cierto que dicha actuación procesal tiene trascendencia jurídica, porque determina la posibilidad o no de que la referida sentencia sea revisada por el Tribunal Colegiado a quien, en su caso, correspondiera conocer del recurso, también es verdad que en estricto sentido no se vulnera el principio de cosa juzgada, ni este caso constituye una excepción a dicho principio.

"Ya se ha dejado apuntado que dicha característica de las sentencias (cosa juzgada), consiste en el atributo, la calidad o la autoridad de definitividad que adquieren las resoluciones.

"La cosa juzgada puede entenderse en dos sentidos: uno formal o procesal, y otro sustancial o material. El primero implica la imposibilidad de impugnación de una sentencia, bien porque no exista recurso contra ella, o porque se ha dejado transcurrir el término señalado para interponerlo, siempre que la notificación de la sentencia haya sido legalmente realizada. En el sentido sustancial, material o de fondo, la cosa juzgada alude al carácter irrefutable, indiscutible e inmodificable de la decisión reflejada en la sentencia. En este sentido, puede afirmarse que la cosa juzgada es la verdad legal, es una verdad definitiva que, por regla general, ya no puede ser rebatida, desde ningún punto de vista.

"Debe ponerse de manifiesto que la procedencia del incidente de nulidad contra la notificación de la sentencia del Juez de Distrito, no contraviene el principio de cosa juzgada, toda vez que si dicho principio implica la imposibilidad de impugnación de una sentencia, así como el carácter irrefutable de la decisión reflejada en ella, lo cierto es que el referido incidente no tiene por objeto impugnar la sentencia, ni rebatir o modificar su contenido, pues como ya se dijo, por medio del incidente de nulidad únicamente se podrá cuestionar la legalidad de la notificación de dicha sentencia.

"A este respecto debe precisarse que, una vez admitido y substanciado el incidente de nulidad de notificaciones, si éste resultara infundado, no habría mayor consecuencia jurídica, pero si dicho incidente resulta fundado, dicha resolución tendría como consecuencia jurídica, la reposición del procedimiento, desde el punto en que se incurrió en la nulidad, tal como está previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo, sin que represente obstáculo a lo anterior el hecho de que el Juez de Distrito ya hubiese dictado el auto en el que, por falta de interposición del recurso de revisión, se declara ejecutoriada la sentencia, pues dicho proveído constituye sólo una actuación procesal, por

medio de la cual el Juez de Distrito, tomando como base la fecha de notificación de la sentencia y ante la ausencia del recurso de revisión, hace una declaratoria en el sentido de que la sentencia ha causado ejecutoria.

"No hay duda de que dicha declaratoria no participa de la misma naturaleza de una sentencia, de ahí que el principio de cosa juzgada no se ve vulnerado por la consecuencia jurídica derivada de la nulidad de la notificación de la sentencia, cuyo contenido, hasta ese momento, sigue intocado, pues la referida nulidad, en caso de que exista, afectará específicamente a la notificación y, por consecuencia legal prevista en el artículo 32 de la Ley de Amparo, al proveído de ejecutorización de la sentencia, en caso de que ya haya sido dictado, ya que la reposición del procedimiento debe efectuarse desde el punto en que se incurrió en la nulidad.

"Debe ponerse de manifiesto que la procedencia del incidente de nulidad de notificación de la sentencia, aun cuando ya se haya dictado el auto que la declara ejecutoriada, resulta congruente con la garantía de audiencia y con el derecho de petición, pues no permitir su procedencia aduciendo que la sentencia causó ejecutoria, implicaría un estado de indefensión para quien, siendo parte en el juicio, no es notificado legalmente, en esa etapa procesal del juicio de amparo.

"Los vicios en que pudiera incurrirse al notificar la sentencia, podrían traducirse en desconocimiento absoluto del fallo, lo que a su vez motivaría perder la oportunidad de impugnarlo, a través del recurso de revisión, para cuya interposición se tiene el término de diez días, transcurrido el cual y ante la ausencia de recurso, el Juez puede declarar que la sentencia ha causado ejecutoria.

"Esa ausencia de recurso puede no ser imputable a las partes en el juicio, lo cual en todo caso tendrá que dilucidarse a través del incidente de nulidad de notificaciones, aun en el supuesto de que ya se hubiese dictado el auto que declara ejecutoriada la sentencia.

"Dicho proveído está motivado por la ausencia de recurso, pero esta ausencia puede estar motivada por una ilegal notificación, aspecto que debe ser jurídicamente determinado, permitiendo la procedencia del referido incidente de nulidad de notificaciones, el cual de resultar infundado dejará subsistente, en sus términos, el auto de ejecutorización; de lo contrario, al encontrar que la notificación de la sentencia estaba afectada de nulidad, no hay ningún obstáculo jurídico para reponer el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad y dejar insubsistente el auto que la declaró ejecutoriada,

porque dicho proveído, al constituir sólo una actuación procesal, debe ceder ante el interés superior que implica el respeto a la garantía de audiencia, lo que a su vez repercute en la oportunidad de defensa del afectado por una notificación irregular, pues de la legalidad de la notificación de la sentencia dependerá la subsistencia del auto de ejecutorización y, en su caso, la oportunidad en la interposición del recurso.

"Debe precisarse que, en caso de que la sentencia de amparo ya estuviese en proceso de ejecución y se interponga el incidente de nulidad de notificación de dicha sentencia, tendría que suspenderse el procedimiento de ejecución, hasta que fuera resuelto el referido incidente, porque de resultar fundado, tendrían que subsanarse los vicios e ilegalidad en la notificación de la sentencia, dicha circunstancia impediría continuar con la ejecución del fallo, ya que al quedar insubsistente el auto de ejecutorización, la parte quien promovió y obtuvo la nulidad de la notificación estaría en posibilidad legal de interponer el recurso de revisión, lo que podría dar lugar a que la sentencia fuera modificada o revocada.

"Cabe señalar que la Segunda Sala de este Alto Tribunal, ha sostenido un criterio similar al que se hizo referencia, como se desprende de la siguiente tesis:

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

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

"Tomo VI, septiembre de 1997

"Tesis: 2a. CVIII/97

"Página: 410

"RECLAMACIÓN EN CONTRA DEL ACUERDO QUE DESECHA UN RECURSO POR EXTEMPORÁNEO. DEBE SUSPENDERSE EL PROCEDIMIENTO CUANDO SE ENCUENTRE EN TRÁMITE EL INCIDENTE DE NULIDAD DE LA NOTIFICACIÓN QUE SE TUVO EN CONSIDERACIÓN PARA HACER EL CÓMPUTO CORRESPONDIENTE.' (se transcribe)

"Debe precisarse también que la insubsistencia del auto que declara ejecutoriada la sentencia, opera por ministerio de ley, como consecuencia lógica y jurídica de la reposición del procedimiento, que ocurre cuando el incidente de nulidad resulta fundado, en términos de lo ordenado en el artículo 32 de la Ley de Amparo, de ahí que la insubsistencia del auto de ejecutorización dictado por el Juez de Distrito no implica, en ningún sentido, revocación de sus propias determinaciones, ni afecta el principio de la cosa juzgada, pues

como ya se dijo, la sentencia del Juez de Distrito permanecerá intocada, en la medida en que no ha sido objeto de revisión por parte del órgano jurisdiccional competente.

"En las relacionadas condiciones y atento a lo que ha quedado señalado, al analizar los diversos supuestos que existen en torno a la forma y términos en que se practican las notificaciones en el juicio de amparo, está claro que si las sentencias a las que alude el artículo 32 de la Ley de Amparo, incluyen tanto a las que ya causaron ejecutoria como a las que aún no han adquirido ese carácter, pues así lo ha establecido el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entonces debe aceptarse la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones contra aquellas que se practiquen con posterioridad al dictado de la sentencia, incluyendo desde luego la notificación de la propia sentencia, aun cuando ya se hubiese dictado el auto de su ejecutorización, pues de lo contrario se dejaría a la parte afectada en estado de indefensión, lo cual iría en contra del espíritu del propio artículo 32 de la Ley de Amparo.

"Dicha consideración debe entenderse sin perjuicio del principio jurídico de cosa juzgada que rige a las sentencias, cuando éstas reúnen los requisitos de ley, de tal manera que no se pasa por alto la firmeza y autoridad de una ejecutoria, principio que no se ve vulnerado por la admisión y resolución del incidente de nulidad de notificaciones, en los términos y condiciones que han quedado explicados."

De esa ejecutoria surgió la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro IUS: 181523

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

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

"Tomo XIX, mayo de 2004

"Materia: Común

"Tesis: P./J. 20/2004

"Página: 5

"NULIDAD DE NOTIFICACIONES. ES PROCEDENTE EL INCIDENTE RELATIVO, INCLUSO SI YA FUE DICTADO EL AUTO QUE DECLARÓ EJECUTORIADA LA SENTENCIA.—Si se parte de la interpretación que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación hizo del artículo 32 de la Ley de Amparo en la jurisprudencia P./J. 5/94, y se toma en cuenta que durante la sustanciación del juicio de garantías se presentan diversas hipótesis relacionadas

con las notificaciones que deben practicarse para hacer del conocimiento de las partes las decisiones emitidas en cada etapa procesal, debe aceptarse la procedencia del incidente de nulidad de notificaciones no sólo contra aquellas que se practiquen antes de que el Juez de Distrito dicte sentencia, pues en atención al espíritu del citado artículo y a las directrices que ha establecido el Tribunal Pleno, a fin de no dejar en estado de indefensión a la parte que se considere afectada, es procedente el mencionado incidente en contra de la notificación de la sentencia del Juez de Distrito, aun en el caso de que ésta ya se hubiese declarado ejecutoriada, y en el supuesto de que aquél resultara fundado deberá reponerse el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad, tal como lo ordena el referido precepto legal; sin que lo anterior contravenga el principio de cosa juzgada, en virtud de que los efectos jurídicos de la tramitación y resolución del referido incidente no afectan la decisión del Juez de Distrito plasmada en su sentencia, pues en caso de resultar fundado, sólo tendría como consecuencia ordenar que la notificación de la sentencia se practique de manera legal, subsanando las deficiencias que motivaron su impugnación, pero la sentencia misma queda intocada."

De lo anterior se advierte, que el Pleno de este Alto Tribunal en interpretación del artículo 32 de la Ley de Amparo, ya determinó que las sentencias a que se refiere éste, abarcan tanto a las que ya se declararon ejecutoriadas como a las que aún no han adquirido esa firmeza, razón por la cual procede el incidente de nulidad de notificaciones contra aquellas que se practiquen con posterioridad al dictado de la sentencia, por mayoría de razón, el incidente de mérito procede en contra de la notificación de la sentencia dictada por el juzgador.

Ahora bien, una vez justificado que procede el incidente de nulidad de notificaciones tanto en contra de las actuaciones dictadas antes de que se dicte la sentencia, como en contra de la notificación de ésta, se está en el caso de determinar quién debe resolver el incidente en cuestión, el Pleno del órgano jurisdiccional de circuito o su presidente.

Ahora bien, los numerales 37, fracción I y 41, fracciones II y III, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el 32 de la Ley de Amparo establecen:

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

"b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

"c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

"d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales; ..."

"Artículo 41. Son atribuciones de los presidentes de los tribunales colegiados de circuito:

"...

"II. Turnar los asuntos entre los Magistrados que integren el tribunal;

"III. Dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia del tribunal hasta ponerlos en estado de resolución. En caso de que estime dudoso o trascendente algún trámite, dispondrá que el secretario respectivo dé cuenta al tribunal para que éste decida lo que estime procedente; ..."

"Artículo 32. Las notificaciones que no fueren hechas en la forma que establecen las disposiciones precedentes, serán nulas. Las partes perjudicadas podrán pedir la nulidad a que se refiere este artículo, antes de dictarse sentencia definitiva, en el expediente que haya motivado la notificación cuya nulidad se pide, y que se reponga el procedimiento desde el punto en que se incurrió en la nulidad.

"Este incidente, que se considerará como de especial pronunciamiento, pero que no suspenderá el procedimiento, se substanciará en una sola audiencia, en la que se recibirán las pruebas de las partes, se oirán sus alegatos, que no excederán de media hora para cada una y se dictará la resolución que

fuere procedente. Si se declarare la nulidad de la notificación, se impondrá una multa de uno a diez días de salario al empleado responsable, quien será destituido de su cargo, en caso de reincidencia.

"Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano y se impondrá al promovente una multa de quince a cien días de salario."

Conforme a ese marco jurídico, los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de amparo directo.

Pero por disposición expresa del citado numeral 41, fracción III, parte de ese conocimiento se delega a los presidentes de los tribunales indicados, entre otros, dictar los trámites que procedan en los asuntos de la competencia de los órganos colegiados, donde se incluyen los amparos directos, hasta ponerlos en estado de resolución.

Esto es, el alcance que hay en relación con la fracción III del artículo 41 de la Ley de Amparo, en el sentido de hasta dónde es el alcance de los tribunales (sic) que corresponde a sus tribunales, dejarlos en estado de resolución, y el estado de resolución es precisamente abarcando inclusive la resolución del incidente de nulidad de notificaciones, porque el actuario cometió algún error en la notificación, en tanto que lo tiene que dejar en calidad procesal suficientemente aceptada para hacer un pronunciamiento de fondo.

De acuerdo al contenido del artículo 32 de la Ley de Amparo, en el supuesto de que las notificaciones que se realizan en el juicio de amparo no se lleven a cabo por el actuario del órgano jurisdiccional, de conformidad con lo precisado en dicho ordenamiento jurídico, aquellos a quienes cause perjuicio esa actuación estarán en posibilidad de solicitar su nulidad, tanto previamente a que se dicte sentencia definitiva en el expediente que dio origen a aquélla, como contra la notificación que de ésta se realice, como ya se justificó con antelación.

La apertura del incidente de nulidad de notificaciones, señala el referido artículo 32 de la Ley de Amparo, es de previo y especial pronunciamiento, no suspende el procedimiento, ya que se desahogará en una sola audiencia, en la que se recibirán pruebas de las partes, se oirán sus alegatos y se dictará la resolución que proceda.

Ahora bien, aun cuando el referido numeral no precisa a quién concierne emitir la decisión relativa en el incidente en cuestión, **cuando se debate el**

apego legal con el cual el actuario llevó a efecto una notificación durante la sustanciación del amparo directo, es al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito a quien corresponde dictar la resolución, ya que si bien es verdad que en términos del artículo 41, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, es facultad de éste emitir los autos de trámite que sean procedentes en los asuntos de su competencia, no se está en posibilidades jurídicas y materiales de resolverse por el pleno del órgano jurisdiccional, sino por el presidente de éste, por ser el encargado de llevar a efecto el trámite del juicio de amparo directo, hasta que se dicta sentencia, y en su notificación, de acuerdo al artículo 41, fracción III, de la referida Ley Orgánica que le atribuye la facultad de llevar a cabo los actos de trámite en el juicio de amparo directo, y es obvio que la notificación de la sentencia tiene esa naturaleza.

Por tanto, es evidente que el presidente del órgano jurisdiccional, es el facultado jurídicamente para resolver el incidente de nulidad de notificaciones **que se hubiesen formulado erróneamente por el actuario del órgano jurisdiccional** tanto, de las actuaciones que se emitan en el juicio de amparo directo, con antelación al dictado de la sentencia, como en contra de la notificación de ésta, así como de las actuaciones posteriores a su emisión.

Ahora bien, **se afirma que es competencia del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito resolver el incidente de nulidad de notificaciones, a partir de la propia mecánica que la Ley de Amparo establecía para este tipo de asuntos. Esto es, una audiencia en la que se reciben pruebas, e inmediatamente se llega a una resolución.**

El tema de una notificación en la parte que corresponde a un incidente de nulidad de notificaciones, sólo verifica que el trámite de la notificación se haya llevado precisamente como lo ordena la norma. Aspecto que cabe perfectamente bien en la competencia de un presidente quien verificará simple y sencillamente contra el texto de la norma, si es que ésta se practicó siguiendo todos los pasos que la propia norma establece.

La notificación mal practicada, lleva a que el presidente verifique que se hayan cumplido precisamente los trámites que la ley le ha establecido al actuario, para que éste practique una notificación; no conlleva esto análisis de norma alguna ni trata de encontrar un fondo para resolver, simple y sencillamente verifica lo anterior; contra esta resolución procede la reclamación y ahí entonces vendría el argumento de quien se siente afectado con la resolución del incidente de nulidad de notificaciones para que el tribunal en Pleno lo resuelva.

Además, no sería lógico que el incidente de nulidad de notificaciones realizadas de actuaciones verificadas en el amparo directo previamente al dictado de la sentencia, sea resuelto por el presidente del órgano jurisdiccional y la notificación de la sentencia emitida por éste, se resuelva por el Pleno de ese tribunal, pues **además de que esa nulidad de notificaciones sería porque el actuario realizó inadecuadamente la notificación en términos del artículo 32 de la Ley de Amparo** y el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de manera alguna le otorga esas atribuciones al Tribunal, tal como lo revela la siguiente transcripción:

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los tribunales colegiados de circuito para conocer:

"I. De los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o contra resoluciones que pongan fin al juicio por violaciones cometidas en ellas o durante la secuela del procedimiento, cuando se trate:

"a) En materia penal, de sentencias o resoluciones dictadas por autoridades judiciales del orden común o federal, y de las dictadas en incidente de reparación de daño exigible a personas distintas de los inculcados, o en los de responsabilidad civil pronunciadas por los mismos tribunales que conozcan o hayan conocido de los procesos respectivos o por tribunales diversos, en los juicios de responsabilidad civil, cuando la acción se funde en la comisión del delito de que se trate y de las sentencias o resoluciones dictadas por tribunales militares cualesquiera que sean las penas impuestas;

"b) En materia administrativa, de sentencias o resoluciones dictadas por tribunales administrativos o judiciales, sean locales o federales;

"c) En materia civil o mercantil, de sentencias o resoluciones respecto de las que no proceda el recurso de apelación, de acuerdo a las leyes que las rigen, o de sentencias o resoluciones dictadas en apelación en juicios del orden común o federal, y

"d) En materia laboral, de laudos o resoluciones dictados por juntas o tribunales laborales federales o locales;

"II. De los recursos que procedan contra los autos y resoluciones que pronuncien los jueces de distrito, tribunales unitarios de circuito o el superior del tribunal responsable, en los casos de las fracciones I, II y III del artículo 83 de la Ley de Amparo;

"III. Del recurso de queja en los casos de las fracciones V a XI del artículo 95 de la Ley de Amparo en relación con el artículo 99 de la misma ley;

"IV. Del recurso de revisión contra las sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los jueces de Distrito, tribunales unitarios de circuito o por el superior del tribunal responsable en los casos a que se refiere el artículo 85 de la Ley de Amparo, y cuando se reclame un acuerdo de extradición dictado por el Poder Ejecutivo a petición de un gobierno extranjero, o cuando se trate de los casos en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya ejercitado la facultad prevista en el sexto párrafo del artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"V. De los recursos de revisión que las leyes establezcan en términos de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

"VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre tribunales unitarios de circuito o jueces de distrito de distinta jurisdicción, conocerá el tribunal colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno;

"VII. De los impedimentos y excusas que en materia de amparo se susciten entre jueces de distrito, y en cualquier materia entre los magistrados de los tribunales de circuito, o las autoridades a que se refiere el artículo 37, de la Ley de Amparo. En estos casos conocerá el tribunal colegiado de circuito más cercano.

"Cuando la cuestión se suscitara respecto de un solo magistrado de distrito de amparo, conocerá su propio tribunal.

"VIII. De los recursos de reclamación previstos en el artículo 103 de la Ley de Amparo; y,

"IX. Las demás que expresamente les encomiende la ley o los acuerdos generales emitidos por la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno o las Salas de la misma.

"Los tribunales colegiados de circuito tendrán la facultad a que se refiere la fracción XVII del artículo 11 de esta ley, siempre que las promociones se hubieren hecho ante ellos."

Como se advierte de lo anterior, la ley de la materia, de manera alguna, le otorga al Pleno del Tribunal Colegiado de Circuito, la posibilidad de emitir decisiones en el incidente de nulidad de notificaciones, pues claramente señala que el tribunal conocerá del recurso de reclamación, a que alude el artículo 103 de la Ley de Amparo y los que expresamente encomienden la ley y los acuerdos

generales de este Alto Tribunal, funcionando en Pleno o en Salas, y el incidente de nulidad de notificaciones no ésta contemplado en ninguna de esas normas.

Con base en esas condiciones debe prevalecer con carácter de jurisprudencia la siguiente:

INCIDENTE DE NULIDAD DE NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO, CON MOTIVO DE UNA NOTIFICACIÓN ERRÓNEA DEL ACTUARIO JUDICIAL. CORRESPONDE AL PRESIDENTE DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO DICTAR LA RESOLUCIÓN RESPECTIVA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 2 DE ABRIL DE 2013). De conformidad con los artículos 37, fracción I, y 41, fracciones II y III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el 32 de la Ley de Amparo abrogada, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los juicios de amparo directo. Asimismo, parte de ese conocimiento se delega a sus presidentes, de ahí que están facultados para dictar los trámites del amparo directo. Ahora, en las notificaciones que en el juicio de amparo se lleven a cabo de forma inadecuada por el actuario respectivo, al incurrir éste en un error en el desahogo de esa diligencia, se podrá solicitar su nulidad, tanto antes de que se dicte la sentencia definitiva en el expediente que le dio origen, como contra la notificación que de ésta se realice. En estas condiciones, al ser el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito quien está facultado para resolver cuestiones de mero trámite, el Pleno de ese órgano jurisdiccional no tiene atribuciones legales para pronunciar resolución en el incidente de nulidad de notificaciones, ni de las actuaciones que se emitan en el juicio de amparo directo, con antelación al dictado de la sentencia, ni contra la notificación de ésta, así como de las actuaciones posteriores a su emisión. Máxime que el artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación no otorga esas atribuciones al Tribunal Colegiado de Circuito, pues claramente señala que éste conocerá, entre otros, del recurso de reclamación a que alude el artículo 103 de la Ley de Amparo y los que expresamente le encomiende la ley o los Acuerdos Generales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, y el incidente de nulidad de notificaciones no está contemplado en alguna de esas normas.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis entre los criterios de los Tribunales Colegiados de Circuito que participaron en el presente asunto.

SEGUNDO.—Se declara que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por el Pleno de este Alto Tribunal, contenido en la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerando de la presente resolución.

Notifíquese; remítanse de inmediato la tesis jurisprudencial que se establece en este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis, y la parte considerativa correspondiente, para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, así como al Pleno, a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 195 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto y quinto relativos, respectivamente, a la competencia, a la legitimación, a las resoluciones contendientes, a la existencia de la contradicción y a los requisitos para que exista la contradicción.

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por mayoría de siete votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto del considerando sexto, relativo al estudio de fondo. Los señores Ministros Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea y Aguilar Morales votaron en contra y anunciaron voto de minoría.

El señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo no asistió a la sesión de ocho de abril de dos mil catorce previo aviso a la Presidencia.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta

versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: El rubro a que se alude al inicio de esta ejecutoria corresponde a la tesis P/J. 46/2014 (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 4 de julio de 2014 a las 8:05 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 8, Tomo I, julio de 2014, página 5.

Voto de minoría que formulan los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales y José Fernando Franco González Salas, en la contradicción de tesis 145/2013, resuelta el ocho de abril de dos mil catorce.

El punto de contradicción de tesis en este asunto consistió en determinar si corresponde al presidente del Tribunal Colegiado, o al Pleno de éste, resolver el incidente de nulidad de notificaciones con motivo de una notificación errónea del actuario judicial, previsto en el artículo 32 de la Ley de Amparo abrogada.

La contradicción de tesis se resolvió por la mayoría en el sentido de considerar que el presidente del órgano jurisdiccional es el facultado jurídicamente para resolver el incidente de nulidad de notificaciones con motivo de una notificación errónea del actuario judicial, tanto de actuaciones que se emiten en el juicio de amparo directo con antelación al dictado de la sentencia, como en contra de la notificación de ésta, así como de las actuaciones posteriores.

Determinación de la que respetuosamente los Ministros que suscribimos el presente voto de minoría discrepamos, en atención a las siguientes consideraciones:

Conforme al artículo 41, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación corresponde al presidente del Tribunal Colegiado dictar las determinaciones de trámite que procedan en los asuntos hasta ponerlos en estado de resolución.

La decisión de la mayoría se basa en que la interlocutoria del incidente de nulidad de notificaciones es un acuerdo que puede emitirse en ejercicio de esa facultad, por ser de mero trámite.

No se comparte esta conclusión, porque la interlocutoria del incidente de nulidad de notificaciones constituye una resolución jurisdiccional sobre la legalidad de una notificación llevada a cabo en un juicio de amparo. Por tal motivo, consideramos que quien debe resolver el incidente de nulidad de notificaciones es el Pleno del Tribunal Colegiado ante quien se hizo valer dicho incidente.

En el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Civiles se distinguen tres categorías de resoluciones judiciales: los decretos, que se refieren a simples determinaciones de trámite; los autos, que deciden cualquier punto dentro del negocio y las sentencias que deciden el fondo del negocio.

En este sentido, es importante precisar que el incidente de nulidad de notificaciones no es un asunto de mero trámite. Por el contrario, dicho procedimiento implica la resolución de una cuestión controvertida que es indispensable para continuar con el procedimiento, por lo que dicha cuestión por sí misma la separa de la categoría de

simples determinaciones de trámite o decretos, al ser ésta un auto en el que se decide una cuestión controvertida.

Además, en el sistema de la Ley de Amparo abrogada, el incidente de nulidad de notificaciones implicaba la reposición del procedimiento hasta el punto donde se efectuó mal la notificación, o sea, se ordenaba rehacer la notificación y la nulidad de todo lo que se hubiera actuado posteriormente, aunado a que dicha ley establecía una responsabilidad al actuario que hubiera hecho mal dicha notificación.

Por otra parte, no pasa inadvertido que la ley no precisa quién es el competente para resolver el incidente de nulidad de notificaciones. Ni la Ley de Amparo abrogada (artículo 32), ni la Ley Orgánica de Poder Judicial de la Federación (artículos 37 y 41) otorgan la facultad expresa a los presidentes de los Tribunales Colegiados, ni a éstos funcionando en Pleno, de conocer del aludido incidente.

Sin embargo, estando acotadas las facultades del presidente para dictar determinaciones de trámite o decretos, indudablemente no está dentro de su competencia dictar la resolución referida, la cual le corresponde al Pleno del Tribunal de Circuito.

Al respecto, debe considerarse que el órgano jurisdiccional es el Tribunal Colegiado de Circuito, integrado en términos del artículo 33 de la ley orgánica, por tres Magistrados, por lo cual al Pleno corresponde decidir los asuntos de competencia del órgano jurisdiccional, salvo disposición expresa en contrario; lo que no ocurre en este caso.

Por tanto, de resolver el incidente de nulidad de notificaciones, el presidente estaría llevando a cabo una función jurisdiccional que le corresponde al tribunal, porque éste es el que debe resolver sobre estas cuestiones, dado que ameritan una resolución distinta (en este caso sería la interlocutoria del incidente de nulidad de notificaciones).

No pasa inadvertido que la mayoría considera que el incidente de nulidad de notificaciones debe ser resuelto por el presidente del Tribunal Colegiado, por lo que en contra de la resolución que se dicte procedería, por tratarse de un acuerdo de mero trámite, el recurso de reclamación a que se refiere el artículo 103 de la Ley de Amparo abrogada.

Esta posición mayoritaria pierde de vista que resulta, además de antijurídica dado que el presidente no tiene otorgada tal facultad, también atentatoria del principio de acceso a la justicia pronta y oportuna, en virtud de que, por consecuencia necesaria, demoraría la resolución del juicio, porque después de la determinación del presidente, se tendría que interponer el recurso, que deberá resolver el Pleno del Tribunal.

Por lo antes expuesto, disintimos de la decisión mayoritaria.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

INTERÉS LEGÍTIMO. CONTENIDO Y ALCANCE PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS).

A consideración de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el párrafo primero de la fracción I del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que tratándose de la procedencia del amparo indirecto –en los supuestos en que no se combatan actos o resoluciones de tribunales–, quien comparezca a un juicio deberá ubicarse en alguno de los siguientes dos supuestos: (I) ser titular de un derecho subjetivo, es decir, alegar una afectación inmediata y directa en la esfera jurídica, producida en virtud de tal titularidad; o (II) en caso de que no se cuente con tal interés, la Constitución ahora establece la posibilidad de solamente aducir un interés legítimo, que será suficiente para comparecer en el juicio. Dicho interés legítimo se refiere a la existencia de un vínculo entre ciertos derechos fundamentales y una persona que comparece en el proceso, sin que dicha persona requiera de una facultad otorgada expresamente por el orden jurídico, esto es, la persona que cuenta con ese interés se encuentra en aptitud de expresar un agravio diferenciado al resto de los demás integrantes de la sociedad, al tratarse de un interés cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, de tal forma que la anulación del acto que se reclama produce un beneficio o efecto positivo en su esfera jurídica, ya sea actual o futuro pero cierto. En consecuencia, para que exista un interés legítimo, se requiere de la existencia de una afectación en cierta esfera jurídica –no exclusivamente en una cuestión patrimonial–, apreciada bajo un parámetro de razonabilidad, y no sólo como una simple posibilidad, esto es, una lógica que debe guardar el vínculo entre la persona y la afectación aducida, ante lo cual, una eventual sentencia de protección constitucional implicaría la obtención de un beneficio determinado, el que no puede ser lejanamente derivado, sino resultado inmediato de la resolución que en su caso llegue a dictarse. Como puede advertirse, el interés legítimo consiste en una categoría diferenciada y más amplia que el interés jurídico, pero tampoco se trata del interés genérico de la sociedad como ocurre con el interés simple, esto es, no se trata de la generalización de una acción popular, sino del acceso a los tribunales competentes ante posibles lesiones jurídicas a intereses jurídicamente relevantes y, por ende, protegidos. En esta lógica, mediante el interés legítimo, el demandante se encuentra en una situación jurídica identificable, surgida por una relación específica con el objeto de la pretensión que aduce, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal, por lo que si bien en una situación jurídica concreta pueden concurrir el interés colectivo o difuso y el interés legítimo, lo cierto es que tal asociación no es absoluta e indefectible; pues es factible que un juzgador se encuentre con un caso en el cual exista un interés legítimo individual en virtud de que, la afectación o posición especial frente al ordenamiento

jurídico, sea una situación no sólo compartida por un grupo formalmente identificable, sino que redunde también en una persona determinada que no pertenezca a dicho grupo. Incluso, podría darse el supuesto de que la afectación redunde de forma exclusiva en la esfera jurídica de una persona determinada, en razón de sus circunstancias específicas. En suma, debido a su configuración normativa, la categorización de todas las posibles situaciones y supuestos del interés legítimo, deberá ser producto de la labor cotidiana de los diversos juzgadores de amparo al aplicar dicha figura jurídica, ello a la luz de los lineamientos emitidos por esta Suprema Corte, debiendo interpretarse acorde a la naturaleza y funciones del juicio de amparo, esto es, buscando la mayor protección de los derechos fundamentales de las personas.

P./J. 50/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 111/2013. Entre las sustentadas por la Primera y la Segunda Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 5 de junio de 2014. Mayoría de ocho votos de los Ministros José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza; votó en contra Margarita Beatriz Luna Ramos. Ausentes: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Tesis y/o criterios contendientes:

El sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 366/2012, y el diverso sustentado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver los amparos en revisión 553/2012, 684/2012 y 29/2013.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 50/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PROYECTOS DE RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SÓLO DEBEN PUBLICARSE AQUELLOS EN LOS QUE SE ANALICE LA CONSTITUCIONALIDAD O LA CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, O BIEN, SE REALICE LA INTERPRETACIÓN DIRECTA DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL O DE UN TRATADO INTERNACIONAL EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS. El análisis del proceso legislativo de la Ley de Amparo permite advertir

que la intención del legislador, al prever la obligación de publicar los proyectos de resolución que se someterán a la consideración del Tribunal Pleno y de las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de los Tribunales Colegiados de Circuito, fue transparentar las decisiones de los asuntos de gran trascendencia, como son los que versan sobre un tema de constitucionalidad o de convencionalidad, por ser de interés general, destacando que la publicidad no debe darse respecto de cualquier tipo de asunto. En ese sentido, los proyectos de resolución que deben publicarse con la misma anticipación que la lista correspondiente, en términos del párrafo segundo del artículo 73 de la Ley de Amparo, son aquellos en los que se analiza la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general, o bien, se realiza la interpretación directa de un precepto constitucional o de un tratado internacional en materia de derechos humanos, lo que no acontece cuando, habiéndose planteado tales aspectos en la demanda de amparo, se omite responder a los conceptos de violación respectivos o, en su caso, a los agravios formulados en la revisión, por existir una causa jurídica que impide emitir pronunciamiento sobre el particular. Lo anterior, en la inteligencia de que la publicación deberá realizarse atendiendo a la normativa aplicable en materia de acceso a la información y, en el caso específico del juicio de amparo directo, comprender sólo los datos de identificación del asunto y la parte considerativa del proyecto que contiene el tema de constitucionalidad o de convencionalidad de que se trate. Lo anterior, sin perjuicio de que los órganos colegiados referidos, o bien, el Ministro o el Magistrado ponente, cuando lo estimen conveniente, ordenen la publicación de los proyectos de resolución en los que, si bien se analizan temas distintos de aquéllos, la decisión relativa podría dar lugar a sustentar un criterio de importancia y trascendencia para el orden jurídico nacional, pues ello es acorde con la intención del legislador de dar publicidad a la propuesta de resolución de asuntos trascendentes.

P/J. 53/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 134/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Noveno en Materia Administrativa y Décimo Primero en Materia Civil, ambos del Primer Circuito. 11 de agosto de 2014. Unanimidad de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y Juan N. Silva Meza. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.11o.C.10 K (10a.), de título y subtítulo: "PROYECTOS DE SENTENCIAS DE AMPARO DIRECTO O EN REVISIÓN. SÓLO PROCEDE SU PUBLICACIÓN POR ESTRADOS, PRE-

VIO A SOMETERSE A LA APROBACIÓN DEL PLENO DEL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, CUANDO CONTENGAN UNA DECLARATORIA SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O CONVENCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL, LO QUE NO SE ACTUALIZA CUANDO LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS SE DECLAREN INATENDIBLES O INOPERANTES (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 73, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).", aprobada por el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 24 de enero de 2014 a las 13:21 horas, y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo IV, enero de 2014, página 3145, y el sustentado por el Noveno Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos en revisión 828/2013 y 1020/2013.

El Tribunal Pleno, el seis de noviembre en curso, aprobó, con el número 53/2014 (10a.), la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a seis de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 5.

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

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. DEBE SOBRESEERSE RESPECTO DEL ARTÍCULO 341 DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, EMITIDA MEDIANTE DECRETO 198/2014, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 28 DE JUNIO DE 2014, AL NO HABERSE HECHO VALER CONCEPTOS DE INVALIDEZ EN SU CONTRA, NI ADVERTIRSE OTROS QUE DEBAN SUPLIRSE. (Razones aprobadas por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. El Ministro Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LA MANIFESTACIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE YUCATÁN EN EL SENTIDO DE QUE LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DEL DECRETO QUE SE LE RECLAMA, DERIVAN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS DISPOSICIONES JURÍDICAS CORRESPONDIENTES, NO ACTUALIZA ALGUNA DE LAS CAUSAS DE IMPROCEDENCIA 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. (Razones aprobadas por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. El Ministro Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SU DESESTIMACIÓN RESPECTO DEL ARTÍCULO 310, FRACCIÓN II, PÁRRAFO QUINTO, DE LA LEY DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DEL ESTADO DE YUCATÁN, EMITIDA MEDIANTE DECRETO 198/2014, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE ESA ENTIDAD EL 28 DE JUNIO DE 2014, AL NO HABERSE OBTENIDO LA MAYORÍA CALIFICADA DE OCHO VOTOS. (Los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza se pronunciaron a favor de la invalidez. Los Ministros José Fernando Franco González Salas, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Luis María Aguilar Morales votaron en contra. El Ministro Sergio A. Valls Hernández estuvo ausente)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 58/2014. PARTIDO ACCIÓN NACIONAL. 30 DE SEPTIEMBRE DE 2014. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIA: LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día treinta de septiembre de dos mil catorce, por el que se emite la siguiente:

Sentencia

Mediante la que se resuelve la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional, en contra de los artículos 310, fracción II y 341, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiocho de junio de dos mil catorce.

I. Trámite

1. Presentación del escrito, autoridades (emisoras y promulgadoras) y normas impugnadas. La presente acción de inconstitucionalidad, fue promovida por el Partido Acción Nacional, por conducto de Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional del citado partido y fue presentada el veintiocho de julio de dos mil catorce en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal.

2. Órganos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron las normas generales que se impugnan: Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán.

3. **Concepto de invalidez.** El promovente, en su concepto de invalidez, manifestó en síntesis, que:

Inconstitucionalidad del sistema de transferencia o distribución del voto entre partidos coaligados como mecanismo para que ciertos partidos políticos conserven su registro. El artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán y los respectivos artículos que remiten a dicha disposición legal son contrarios a la mayoría de la normatividad federal que regula tal supuesto del cómputo de votos.

La legislación federal (artículo 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales) prohíbe la transferencia o distribución de votos, mientras que la norma impugnada lo permite. El sistema de transferencia o distribución de votos entre partidos coaligados es inconstitucional, ya que en casos de coaliciones y coaliciones parciales, los ciudadanos no manifiestan su preferencia por un partido político en particular, cuya votación deba ser transparentada, sino por un proyecto político común, por lo que los mecanismos de transferencia de un determinado porcentaje de votos vulneran la voluntad expresa del elector.

Permitir que la votación de los electores se pueda distribuir o traspasar a otro instituto político sin que ésta haya sido la voluntad expresa del elector, atenta en contra de las características que deben regir el sufragio libre, secreto, directo e intransferible y por tanto del interés público.

La denominada transferencia de votos ha sido declarada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 6/98 y 61/2008 y sus acumuladas 62/2008, 63/2008, 64/2008 y 65/2008, en sesión de ocho de julio de dos mil ocho.

Aun cuando existe la figura del convenio de coalición, la distribución y partición de votos son violatorias de los principios rectores del voto, puesto que comparten las mismas notas violatorias del convenio de transferencia de votos, en razón de que en ambas figuras se realiza la misma distribución indebida de votos que sancionan los tribunales, con la única diferencia que, en un caso se realiza en virtud de un convenio y en el otro por ministerio de ley.

El artículo impugnado y los respectivos artículos que remiten a dicha disposición legal, representan un fraude a la ley que distorsiona el sistema de partidos políticos, ya que la permisibilidad que prevé la norma impugnada

deriva en una ficción al fraccionar el sufragio entre partidos políticos coaligados, mismos que no cuentan entre sus objetivos conformar una unidad de gobierno después de los resultados de la elección, pues incluso cabe la posibilidad de que se integre con partidos que obedezcan a principios y postulados ideológicos diferentes.

La aplicación de la norma impugnada sólo generará una conformación artificial del Congreso de la entidad, repartiendo las curules entre partidos coaligados, quedando sobrerrepresentados, y, a la par, los partidos que no contiendan en coalición se verán forzosamente subrepresentados, aun por debajo del límite del ocho por ciento que establece el tercer párrafo de la fracción II del artículo 116 de la Constitución Federal.

La intención del legislador federal fue poner mayores candados para la auténtica integración de los Congresos mientras que la norma combatida les da una salida a los partidos pequeños para mantener su registro y obtener una representación artificial en los Congresos, a través de las figuras de transferencia de votos a través de los convenios de coalición.

El artículo impugnado adolece de un vicio de inconstitucionalidad porque es contradictorio al presumir que el ciudadano que emita su voto en favor de dos o más partidos políticos coaligados tiene la intención de distribuirlo igualitariamente para la asignación de diputados por el principio de representación proporcional, siendo de mayor congruencia considerar nulo el sufragio para efectos de la representación proporcional y considerarlo válido para el candidato de la coalición.

5. Artículos constitucionales que el promovente señala como violados. Artículos 1o., 14, 16, 40, 41, párrafo primero; 105, fracción II, párrafo 4o.; 115, párrafo primero, 116, párrafo segundo, fracción IV y 133 de la Constitución Federal, así como los artículos 1o., 12 y 15 de la Constitución Local.

6. Admisión y trámite. Mediante auto de veintinueve de julio de dos mil catorce, el Ministro integrante de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al primer periodo de dos mil catorce, ordenó formar y registrar el expediente relativo a la acción de inconstitucionalidad 58/2014, promovida por el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, asimismo, ordenó dar vista a los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado de Yucatán, por ser quienes, respectivamente, emitieron y promulgaron las normas impugnadas para que rindieran sus informes. También solicitó a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Procurador General de la República sus opiniones.

7. Por acuerdo de cuatro de agosto de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal ordenó turnar el asunto de conformidad con la certificación que se acompañó, por razón de turno, designó como instructor al Ministro José Ramón Cossío Díaz.

8. Informes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la entidad.

El **Poder Legislativo Local** manifestó, en síntesis, lo siguiente:

a) El proceso legislativo mediante el cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, se hizo con apego a las facultades que le confiere la Constitución, la Ley de Gobierno del Poder Legislativo y su reglamento, todos del Estado de Yucatán.

b) La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán que contienen los artículos impugnados no quebrantan las garantías de seguridad jurídica y legalidad que establecen los artículos 1o., 14 y 16, ni se vulnera ninguna esfera competencial consagrada en los artículos 40, 41, 105, 115, 116 y 133 de la Constitución Federal.

c) La ley impugnada (artículo 310, fracción II, párrafo quinto) es armónica con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales [artículo 311, numeral 1, inciso c), última parte]. Esto es, la norma general y la norma local se encuentran armonizadas en cumplimiento con las disposiciones generales, de tal forma que no existe antinomia o contradicción alguna entre ellas.

d) El promovente parte de premisas falsas ya que el voto de los electores tendrán la misma eficacia respecto de los candidatos de una coalición, ya sea que se emita por uno u otro de los partidos coaligados, o incluso cuando se hayan marcado a favor de dos o más partidos coaligados.

e) Contrariamente a lo señalado por el partido promovente la norma impugnada da certeza al ciudadano y a los partidos políticos respecto a la distribución de los votos en el caso de que se hayan marcado más de un partido coaligado, otorgándole todos los efectos secundarios que debe causar un sufragio válidamente emitido. Además, dicha distribución es equitativa y solamente en el supuesto de generarse una fracción, este sufragio se le otorgará al partido con más alta votación en dicha contienda electoral.

f) Conforme a la fracción IV, inciso b), de la ley impugnada, tratándose de coaliciones, no resulta procedente declarar la nulidad del voto, sino que en

esos casos excepcionales, la equidad se refleja en distribuir igualmente dichos votos entre los partidos en coalición, y en caso de una fracción, ésta se le otorgue al partido que mayor votación tenga, lo cual no trastoca la voluntad del electorado.

g) No puede existir abuso de derecho cuando en ejercicio de su soberanía, se legisla conforme al marco jurídico general de la conformación del derecho electoral en México, en estricta obediencia a la Constitución Federal.

h) No hay argumentos tendentes a demostrar la inconstitucionalidad del artículo 341 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, por lo que debe sobreseerse respecto a dicho numeral. Cita en apoyo la tesis de rubro: "ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES."

Por su parte, **el Poder Ejecutivo** del Estado, manifestó lo siguiente:

a) Es improcedente la acción de inconstitucionalidad puesto que lo único que se le reclama es la promulgación y publicación del Decreto Número 198/2014, por el que se emite la ley impugnada, con lo que dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, de la Constitución Local y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de la entidad, por lo que dicho acto no resulta inconstitucional.

b) No se vulneran los principios del sufragio en virtud de que el derecho de asociación de los partidos políticos compete regular al legislador local, lo que incluye la determinación de la forma y los términos en que los partidos pueden participar en los procesos electorales locales. Por tanto, a través del sufragio universal, libre, secreto y directo se promueve la participación del pueblo en la vida democrática, por lo que, contrario a lo que manifiesta el promoviente, no se vulneran los principios universales del sufragio.

9. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación opinó (por mayoría de votos), en síntesis, lo siguiente:

Es inconstitucional el artículo 310, fracción II, párrafo quinto, así como los respectivos artículos que remiten a dicha disposición legal.

La reforma constitucional en materia político-electoral estableció en el artículo 73, fracción XXIX-U, así como en el segundo transitorio, fracción I,

inciso f), numerales 1 y 4, que la Ley General de Partidos Políticos regulará, entre otros temas, un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, lo cual incluirá, las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos. Esta ley reguló dicho mandato en el artículo 87, numeral 13, en el sentido de que los votos en que se hubiese marcado más de uno de los partidos coaligados, serán válidos para el candidato postulado y contarán como un solo voto, pero no podrán ser tomados en cuenta para la asignación de representación proporcional u otras prerrogativas.

Los poderes locales exceden lo previsto en la reforma constitucional apuntada, porque establecieron adicionalmente a lo previsto en la Ley General de Partidos Políticos en materia de las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos emitidos a favor de las coaliciones, que los votos emitidos a favor de dos o más partidos coaligados se distribuirán igualitariamente entre los partidos que integran la coalición y, de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

No pasa por alto que el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales establece semejanza del artículo impugnado, ya que ello, es relatado por el accionante para evidenciar que mientras los artículos 87, numerales 10 y 13, de la Ley General de Partidos Políticos y, 12, numeral 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establecen en tres casos una restricción a la transferencia de votos, en cambio el artículo 311, párrafo 1, inciso c), de la segunda ley general referida, en un solo caso la permite.

Esta situación en nada varía la opinión, porque el artículo segundo transitorio referido estableció los ámbitos de especialización, en lo que al caso interesa, de los temas materia de regulación tanto de la Ley General de Partidos Políticos, como de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reservando a la Ley General de Partidos Políticos, lo relativo al sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a un sistema uniforme de coaliciones para los procesos electorales federales y locales, en el que se establecerá, entre otros aspectos, las reglas conforme a las cuales aparecerán sus emblemas en las boletas electorales y las modalidades del escrutinio y cómputo de los votos.

Finalmente, es inopinable la impugnación que se hace respecto del artículo 341, fracciones I y II, de la Ley del Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado, porque si bien el accionante lo impugna, no expone argumento alguno tendiente a evidenciarlo.

10. **Cierre de instrucción.** Una vez cerrada la instrucción en este asunto se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado II.

II. Competencia

11. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver las presentes acciones de inconstitucionalidad, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación,¹ toda vez que se plantea la posible contradicción entre diversos preceptos de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado III.

III. Oportunidad

12. El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal,² dispone que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente al en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando para el cómputo cuando se trate de materia electoral, todos los días como hábiles.

¹ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

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

"Artículo 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; ..."

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

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

13. El Decreto 198/2014 mediante el que se emitió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, que contiene las normas impugnadas, se publicó en el Diario Oficial de la entidad del veintiocho de junio de dos mil catorce.³

14. El primer día del plazo para efectos del cómputo respectivo fue el veintinueve de junio, de lo que resulta que, el plazo de treinta días naturales venció el veintiocho de julio de dos mil catorce.

15. En el caso, la demanda fue presentada el veintiocho de julio de dos mil catorce en la oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴

16. Por tanto, la demanda de acción se presentó dentro del plazo respectivo y, por ende, la impugnación resulta oportuna.

IV. Legitimación

17. Los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su ley reglamentaria,⁵ disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad para lo cual deben satisfacer los siguientes extremos:

a) El partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente.

b) Que promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso).

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

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado IV.

³ Fojas 70 y siguientes del expediente principal.

⁴ Esto se constata de los sellos estampados al reverso de la foja 52 del expediente principal.

⁵ El primer artículo constitucional ya fue transcrito en el capítulo de la competencia en este documento.

"Artículo 62. ...

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

d) Las normas deben ser de naturaleza electoral.

18. Ahora procederemos al análisis de los documentos y estatutos con base en los cuales, el partido promovente de la acción acredita su legitimación.

19. El Partido Acción Nacional es un Partido Político Nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, cuyo presidente del Comité Ejecutivo Nacional es Gustavo Enrique Madero Muñoz, según consta en las certificaciones expedidas por el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral.⁶

20. Los artículos 42, numeral 1 y 43, numeral 1, inciso a), de los Estatutos del Partido Acción Nacional⁷ establecen la integración del Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político y que su presidente cuenta con facultades para representar al partido.

21. De lo anterior se advierte que la acción de inconstitucionalidad promovida por el Partido Acción Nacional fue hecha valer por parte legitimada para ello, toda vez que se trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, la demanda presentada en su nombre fue suscrita por Gustavo Enrique Madero Muñoz, quien se ostentó como presidente del Comité Ejecutivo Nacional, quien cuenta con facultades para tal efecto, en términos de los estatutos que rigen dicho partido político.

⁶ Fojas 54 y 56 del expediente principal.

⁷ Los estatutos obran a fojas 1000 y siguientes de autos.

"Artículo 42.

"1. El Comité Ejecutivo Nacional estará integrado por los siguientes militantes:

"a) La o el presidente del partido;

"b) La o el secretario general del partido;

"c) La titular nacional de promoción política de la mujer;

"d) La o el titular nacional de acción juvenil;

"e) La o el tesorero nacional; y

"f) Siete militantes del partido, con una militancia mínima de cinco años; los cuales al menos el cuarenta por ciento serán de género distinto. ..."

"Artículo 43.

"1. Son facultades y deberes del Comité Ejecutivo Nacional:

"a) Ejercer por medio de su presidente o de la persona o personas que estime conveniente designar al efecto, la representación legal de Acción Nacional, en los términos de las disposiciones que regulan el mandato tanto en el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, en la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y Ley Federal del Trabajo. En consecuencia, el presidente gozará de todas las facultades generales y aun las que requieran cláusula especial conforme a la ley, para pleitos y cobranzas, actos de administración, actos de dominio y para suscribir títulos de crédito. Las disposiciones de tales ordenamientos legales se tienen aquí por reproducidas como si se insertaran a la letra, así como los relativos de la legislación electoral vigente: ..."

22. Corresponde ahora analizar si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, ya que de acuerdo con el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos sólo pueden promover acción de inconstitucionalidad cuando lo que pretendan impugnar sean normas de naturaleza electoral, pues en caso de que no sea así, éstos carecen de legitimación para combatir leyes a través de este tipo de medio de control constitucional.⁸

23. En el caso, el partido político promovente está legitimado para promover la presente acción de inconstitucionalidad, ya que las normas que se combaten son de carácter electoral, toda vez que se refieren al tema relativo al sistema de transferencia o distribución del voto entre partidos coaligados como mecanismo para que ciertos partidos políticos conserven su registro.

24. Por tanto, este Tribunal Pleno, considera que el partido político promovente sí tiene legitimación para impugnar mediante esta vía las normas señaladas, dado que éstas son de naturaleza electoral para los efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, además, de que trata de un partido político con registro acreditado ante las autoridades electorales correspondientes, y como ya dijimos, fue suscrita por la persona que cuenta con facultades para tal efecto en términos de los estatutos que rigen a dicho partido político.

V. Causas de improcedencia

25. Al contestar su informe el Poder Ejecutivo de la entidad manifestó que la acción de inconstitucionalidad es improcedente, puesto que lo único que se le reclamó es, la promulgación y publicación del Decreto Número 198/2014, por el que se emite la ley impugnada, con lo que dio cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 55, fracción II, de la Constitución Local y 14, fracción VII, del Código de la Administración Pública de la entidad, por lo que dicho acto no resulta inconstitucional.

26. Sobre el particular, debe señalarse que el extremo hecho valer por la autoridad referida como una improcedencia, en el sentido de que

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el apartado V.

⁸ Cabe señalar que es criterio de este Tribunal Pleno, que en este tipo de acciones de inconstitucionalidad se analice, caso por caso, si las normas impugnadas son de naturaleza electoral o no, dado que esta exigencia es de rango constitucional. Sobre este punto podemos citar los precedentes de las acciones de inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, resuelta el 19 de enero de 2010 por unanimidad de votos, así como la diversa acción de inconstitucionalidad 98/2008 resuelta el 22 de septiembre de 2008, por mayoría de 6 votos, entre otros precedentes.

sólo cumplió con las disposiciones jurídicas a que hace referencia, no encuentra cabida en alguna de las causales que, al efecto se prevén por el artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia, al cual remite el diverso artículo 65 del mismo ordenamiento, en materia de acciones de inconstitucionalidad.⁹

27. En cambio, el artículo 61, fracción II, de la ley referida, dispone que en la demanda por la que se ejercita la acción de inconstitucionalidad, deberán señalarse los órganos legislativos y ejecutivo que hubieran emitido y promulgado las normas generales impugnadas; en tanto que el artículo 64, primer párrafo, del mismo cuerpo legal, señala que el Ministro instructor dará vista a los órganos legislativos que hubieran emitido la norma y el órgano ejecutivo que la hubiere promulgado, para que dentro del plazo de quince días rindan un informe que contenga las razones y fundamentos tendientes a sostener la validez de la norma general impugnada o la improcedencia de la acción.

28. En efecto, al tener injerencia en el proceso legislativo de dicha norma general para otorgarle plena validez y eficacia, el Ejecutivo Local se encuentra invariablemente implicado en la emisión de la norma que se impugna por considerarla violatoria de la Constitución Federal, por lo que se encuentra en la necesidad de responder por la conformidad de sus actos frente a dicho ordenamiento fundamental.

29. En tales condiciones, al advertirse que el Poder Ejecutivo del Estado no hace valer una auténtica causa de improcedencia, ya que la inejecitabili-

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."

"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."

dad de la acción no depende de que cumpla con las obligaciones que le imponen las disposiciones regulatorias de sus funciones y atribuciones, debe desestimarse su planteamiento en ese sentido.

30. Por otro lado, por lo que se refiere a la impugnación del artículo 341, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, este Tribunal Pleno de oficio advierte que, si bien este precepto se señaló de manera expresa como impugnado en la demanda de acción de inconstitucionalidad —en el apartado número III, en el que se precisa la norma general impugnada—, lo cierto es que del análisis integral de la misma, no se advierte que el partido promovente haya hecho valer concepto de invalidez en su contra, pues, todos los conceptos que manifestó están referidos únicamente a la impugnación del artículo 310 de dicho ordenamiento legal, relativo a la modalidad de escrutinio y cómputo de los votos en coaliciones.

31. Cabe señalar que el artículo 341, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán "señalado como impugnado", se refiere a las bases para la asignación de regidores de representación proporcional en los ayuntamientos, por lo que no tiene relación directa con lo relativo a la modalidad de escrutinio y cómputo de los votos en coaliciones, que es justamente respecto de lo que el partido promovente enderezó conceptos de invalidez.

32. Por tanto, al no haberse hecho valer conceptos de invalidez respecto de la impugnación de este artículo 341, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, ni advertirse por este Tribunal Pleno que deban suplirse de ningún modo, lo procedente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de la impugnación de este precepto. Sirven de apoyo las tesis de jurisprudencia P./J. 4/2013¹⁰ y P./J. 17/2010,¹¹ que indican lo siguiente:

"ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LÍMITES DE LA SUPLENCIA DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señale de ma-

¹⁰ Décima Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XVII, Tomo 1, febrero de 2013, página 196. Acción de inconstitucionalidad 41/2012 y sus acumuladas 42/2012, 43/2012 y 45/2012. Partidos Políticos Nacionales de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y del Trabajo. 31 de octubre de 2012. Once votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patrícia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.

¹¹ Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, febrero de 2010, página 2312. Acción de inconstitucionalidad 21/2009. Partido de la Revolución Democrática. 25 de agosto de 2009. Unanimidad de diez votos. Ausente: Sergio A. Vallis Hernández. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: José Antonio Abel Aguilar Sánchez.

nera imprecisa como norma impugnada un decreto en su totalidad mediante el cual se hayan reformado diversos preceptos o, incluso, se haya expedido un nuevo ordenamiento legal en su integridad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe analizar y tener como preceptos impugnados los que correspondan a los argumentos formulados en los conceptos de invalidez, siempre que no advierta la posibilidad de suplirlos. Lo anterior es así, en virtud de que la suplencia de los conceptos de invalidez prevista en el artículo 71 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no es tan amplia, como para que al no existir argumento alguno contra un precepto impugnado puedan crearse en su integridad los conceptos de invalidez. Así entonces, cuando el promovente no hubiese elaborado conceptos de invalidez contra una norma general que haya señalado como impugnada y este Alto Tribunal no advierta la posibilidad de suplirlos, debe sobreseerse en la acción de inconstitucionalidad al actualizarse la causa de improcedencia prevista en la fracción VIII del artículo 19 en relación con los diversos 20, fracción II y 65 de la ley citada."

"ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. ANTE LA AUSENCIA DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ DEBE SOBRESEERSE EN LA ACCIÓN Y NO DECLARARLOS INOPERANTES.—Cuando en una acción de inconstitucionalidad en materia electoral se señalan diversos preceptos legales como contrarios a la Constitución General de la República, pero se omite expresar algún concepto de invalidez en su contra, lo correcto jurídicamente es sobreseer en la acción de inconstitucionalidad respecto de dichos preceptos y no declarar inoperante el argumento, en razón de que aquélla se interpone en contra de normas generales y no de actos. Esto es, si no se expresa algún argumento de invalidez contra el artículo impugnado, lo más adecuado, acorde con la técnica de análisis de ese juicio constitucional, es sobreseer en la acción respecto de tales preceptos legales, con fundamento en el artículo 19, fracción VIII, en relación con los diversos 22, fracción VII, y 59 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque la declaración de inoperancia implica la exposición de diversos argumentos y no su ausencia, que por diversas razones no resultaron eficaces para lograr la invalidez de la norma."

33. Al no advertirse otra causa de improcedencia, se procede al estudio del concepto de invalidez que fue planteado.

VI. Consideraciones y fundamentos

34. Del análisis del concepto de invalidez formulado por el partido político promovente, se advierte un tema sobre el que este Tribunal Pleno se pronunciará:

Se expresó una mayoría de siete votos, respecto de la propuesta del apartado VI, consistente en declarar la invalidez del artículo 310, fracción II, de la Ley

35. **Tema. Sistema de transferencia o distribución del voto entre partidos coaligados como mecanismo para que ciertos partidos políticos conserven su registro** (Artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán).

de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, emitida mediante Decreto 198/2014, publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa entidad el 28 de junio de 2014.

36. El artículo impugnado indica:

"Artículo 310. El cómputo distrital de la votación para gobernador se sujetará al procedimiento siguiente:

"...

"II. Si los resultados de las actas no coinciden o existan errores o alteraciones evidentes en las actas, o no existiere el acta de escrutinio y cómputo de la casilla en poder del presidente del consejo que debió incluirse en el sobre adherido por fuera del paquete electoral o no obrare el ejemplar del acta de escrutinio y cómputo del expediente de la casilla, salvo que puedan corregirse o aclararse con otros elementos a satisfacción plena de quien lo haya solicitado, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

"Siendo el número de votos nulos mayor a la diferencia entre los candidatos ubicados entre el primero y segundo lugar de la votación o si todos los votos fueron depositados a favor de un mismo partido político, se procederá a realizar nuevamente el escrutinio y cómputo de la casilla, levantándose el acta correspondiente.

"Para llevar a cabo lo anterior, el secretario ejecutivo del consejo, abrirá el paquete en cuestión y cerciorándose de su contenido, contabilizará en voz alta, las boletas no utilizadas, los votos nulos y los votos válidos, asentando la cantidad que resulte en el espacio del acta correspondiente. Al momento de contabilizar la votación nula y válida, los representantes de los partidos políticos que así lo deseen y un consejero electoral, verificarán que se haya determinado correctamente la validez o nulidad del voto emitido, de acuerdo a lo dispuesto por esta ley.

"En su caso, se sumarán los votos que hayan sido emitidos a favor de dos o más partidos coaligados y que por esa causa hayan sido consignados por separado en el apartado correspondiente del acta de escrutinio y cómputo de casilla.

"La suma distrital de tales votos se distribuirá igualitariamente entre los partidos que integran la coalición; de existir fracción, los votos correspondientes se asignarán a los partidos de más alta votación.

"Los resultados se anotarán en la forma establecida para ello, dejándose constancia en el acta circunstanciada de la sesión; de igual manera, se hará constar en dicha acta las objeciones que hubiese manifestado cualquiera de los representantes de los partidos políticos, coaliciones o candidatos independientes ante el consejo, quedando a salvo sus derechos para impugnar el cómputo estatal ante el tribunal. En ningún caso se podrá interrumpir u obstaculizar la realización del cómputo."

37. El partido promovente impugnó el artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, por considerar que resulta violatorio de los principios rectores del sufragio; por constituir un fraude a la ley que distorsiona el sistema democrático; por vulnerar el principio de certeza, en cuanto a la voluntad del elector; y por configurar un abuso de derecho.

38. En este tema el proyecto de resolución, proponía la declaración de invalidez del artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán impugnado, ante la falta de competencia del Congreso Local para legislar en materia de coaliciones, ya que la regulación del sistema uniforme de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de las coaliciones –tanto en procesos electorales federales como locales–, es competencia exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que las Legislaturas Locales no cuentan con atribuciones para legislar al respecto, ni siquiera reproduciendo las disposiciones contenidas en tales preceptos.¹²

39. Sometida a votación la propuesta del proyecto en sesión pública celebrada el treinta de septiembre de dos mil catorce, se obtuvieron siete votos a favor de la propuesta de los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero, Pérez

¹² Esta propuesta de invalidez se sustentaba en lo fallado por este Tribunal Pleno al resolver la diversa acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014, falladas en sesión de 9 de septiembre de 2014, bajo la ponencia de la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

Dayán y presidente Silva Meza; mientras que los señores Ministros: Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, votaron en contra.

40. Por lo anterior, al no haberse obtenido una votación mayoritaria de ocho votos por la invalidez de la norma impugnada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 Constitucional, el Tribunal Pleno determinó desestimar la presente acción de inconstitucionalidad.

41. Por lo expuesto y fundado

Se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente pero infundada la presente acción de inconstitucionalidad 58/2014, promovida por el Partido Acción Nacional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la presente acción de inconstitucionalidad, respecto de la impugnación del artículo 341, fracciones I y II, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, ante la falta de elaboración de conceptos de invalidez en su contra y porque este Tribunal Pleno no advierte la necesidad de suplirlos.

TERCERO.—Se desestima la presente acción de inconstitucionalidad, respecto del artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en términos del apartado sexto de esta resolución.

CUARTO.—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 los puntos resolutivos primero y segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de

Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los apartados II, III, IV y V relativos, respectivamente, a la competencia, a la oportunidad, a la legitimación y a las causas de improcedencia.

En relación con el punto resolutivo tercero:

Se expresó una mayoría de siete votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de la propuesta del apartado VI, consistente en declarar la invalidez del artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán. Los Ministros: Franco González Salas, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales votaron en contra.

Dado el resultado obtenido, el Tribunal Pleno determinó desestimar el planteamiento consistente en declarar la invalidez del artículo 310, fracción II, párrafo quinto, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, por lo que se refiere a la incompetencia del Congreso del Estado de Yucatán para regular en materia de coaliciones, al no alcanzar una mayoría calificada, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 105, fracción II, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 72 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En relación con el punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió al segmento vespertino de la sesión de treinta de septiembre de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DE LA AUTORIZACIÓN, POR PARTE DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO, DE LA IMPRESIÓN, ADQUISICIÓN, USO Y COBRO DE FORMAS VALORADAS Y RECIBOS OFICIALES SIN LA APROBACIÓN DEL CONGRESO LOCAL Y QUE CORRESPONDAN A LOS REFERIDOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN XIV, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2011, EN TANTO QUE SU IMPUGNACIÓN RESULTÓ EXTEMPORÁNEA. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 31, FRACCIÓN XIV Y DÉCIMO TRANSITORIO, ASÍ COMO 38, FRACCIÓN X Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO PARA LOS EJERCICIOS FISCALES DE LOS AÑOS 2011 Y 2012, RESPECTIVAMENTE, AL HABER CESADO SUS EFECTOS. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA LA OMISIÓN DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO DE ADQUIRIR LAS FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA COBROS DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATAL Y MUNICIPALES PARA EL EJERCICIO FISCAL 2011, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 51 DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DE ESA ENTIDAD Y SUS MUNICIPIOS, EN TÉRMINOS DE LA FRACCIÓN VII DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 105, FRACCIÓN I, A CONTRARIO SENSU, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Ser-

gio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LOS ACTOS REALIZADOS POR UN ORGANISMO DESCENTRALIZADO ESTATAL NO PUEDEN CONSIDERARSE COMO EFECTUADOS POR EL PODER EJECUTIVO LOCAL PARA EFECTOS DEL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN DE UNA NORMA GENERAL QUE CAUSE PERJUICIO A DICHO PODER. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. OPORTUNIDAD PARA IMPUGNAR OMISIONES DEL ÓRGANO DEMANDADO. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. PARA DETERMINAR LA OPORTUNIDAD DE LA DEMANDA RESPECTIVA, CUANDO SE ALEGUE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE UNA NORMA GENERAL CON MOTIVO DE SU PRIMER ACTO DE APLICACIÓN, ÉSTE DEBE ACREDITARSE DE MANERA FEHACIENTE. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA EN RELACIÓN CON UNA LEY ESTATAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 19

DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, EN VÍA DE CONSECUENCIA, DEBEN INVALIDARSE LOS OFICIOS SIN NÚMERO SUSCRITOS POR EL SECRETARIO GENERAL Y EL DIRECTOR DE ASUNTOS JURÍDICOS Y DICTAMEN LEGISLATIVO, AMBOS DEL CONGRESO ESTATAL, DIRIGIDOS A LA SECRETARÍA DE FINANZAS, AL FONDO DE SEGURIDAD PÚBLICA, AL DESPACHO DEL GOBERNADOR Y A LA COMISIÓN DE ADQUISICIONES, TODOS PERTENECIENTES A ESA ENTIDAD FEDERATIVA, ASÍ COMO EL OFICIO 0248/2011, SUSCRITO POR LAS MENCIONADAS AUTORIDADES DEL PODER LEGISLATIVO, DIRIGIDO A LA SECRETARÍA DE ADMINISTRACIÓN LOCAL. (Razones aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán, en contra del voto del Ministro presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA. (Razones aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán, en contra del voto del Ministro presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL ESTABLECER QUE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS ESTATALES Y MUNICIPALES DEBERÁN ADQUIRIR LAS FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA COBROS DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATAL Y MUNICIPALES, EN TÉRMINOS DE ESE ORDENAMIENTO, ANTE EL CONGRESO ESTATAL Y PREVIO PAGO DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD, PARA EL RESPECTIVO EJERCICIO FISCAL, Y QUE LOS INGRESOS GENERADOS POR EL PAGO INDICADO DEBERÁN SER REMITIDOS ÍNTEGRAMENTE AL MENCIONADO ÓRGANO LEGISLATIVO, NO CONSTITUYE UNA DISPOSICIÓN PROPIA DEL SISTEMA TRIBUTARIO QUE RIGE EN AQUELLA LOCALIDAD. (Razones aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán, en contra del voto del Ministro presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL PREVER QUE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS ESTATALES Y MUNICIPALES DEBERÁN ADQUIRIR LAS FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA COBROS DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATAL Y MUNICIPALES, EN TÉRMINOS DE ESE ORDENAMIENTO, ANTE EL CONGRESO ESTATAL Y PREVIO PAGO DE LOS DERECHOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD, PARA EL RESPECTIVO EJERCICIO FISCAL, Y QUE LOS INGRESOS GENERADOS POR EL PAGO INDICADO DEBERÁN SER REMITIDOS ÍNTEGRAMENTE AL MENCIONADO ÓRGANO LEGISLATIVO, VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES, POR CONTRAVENCIÓN A LOS DE NO INTROMISIÓN, NO DEPENDENCIA Y NO SUBORDINACIÓN. (Razones aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán, en contra del voto del Ministro presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. EL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY RELATIVA, AL SEÑALAR QUE LAS ENTIDADES FISCALIZADAS ESTATALES Y MUNICIPALES DEBERÁN ADQUIRIR LAS FORMAS VALORADAS Y RECIBOS PARA COBROS DE INGRESOS DE LAS HACIENDAS PÚBLICAS ESTATAL Y MUNICIPALES, EN TÉRMINOS DE ESE ORDENAMIENTO, ANTE EL CONGRESO ESTATAL Y PREVIO PAGO DE LOS DERECHOS PREVISTOS EN LA LEY DE INGRESOS DEL GOBIERNO DE LA ENTIDAD, PARA EL RESPECTIVO EJERCICIO FISCAL, Y QUE LOS INGRESOS GENERADOS POR EL PAGO INDICADO DEBERÁN SER REMITIDOS ÍNTEGRAMENTE AL MENCIONADO ÓRGANO LEGISLATIVO, TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO. (Razones aprobadas por mayoría de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alberto Pérez Dayán, en contra del voto del Ministro presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/2011. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO. 5 DE DICIEMBRE DE 2013. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cinco de diciembre de dos mil trece.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por oficio presentado el catorce de febrero de dos mil once en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Emilio González Márquez, titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 31, fracción XIV y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once y 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; el oficio sin número suscrito por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigido a la Se-

cretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, recibido el cuatro de febrero de dos mil once; y el oficio 0248/2011, suscrito por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo, recibido el ocho de febrero de dos mil once.

2. SEGUNDO.—La parte actora citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31, fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; señaló que no existe tercero interesado; narró los antecedentes de los actos impugnados y expresó los siguientes conceptos de invalidez:

"Primero. Principio de legalidad tributaria. elementos cualitativos y cuantitativos de las contribuciones.

"Bajo la forma de gobierno republicana y democrática, el sistema fiscal mexicano se sustenta en diversos principios constitucionales que garantizan precisamente la congruencia entre las obligaciones y los derechos ciudadanos y las limitaciones de la ley al abuso de la autoridad, entre otros: principio de legalidad, de autoridad competente, de equidad, proporcionalidad, aplicación al gasto público, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, división de poderes, transparencia y rendición de cuentas (fiscalización).

"Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, históricamente el sistema tributario se ha fundado bajo la previsión de que la actividad taxativa-financiera del Estado se circunscribe a tres momentos, a saber: 1) la recaudación u obtención de ingresos; 2) la administración de los ingresos y bienes del Estado; y por último, 3) la ejecución del gasto público bajo la determinación de diversos fines específicos, ya sean el sostenimiento de las funciones públicas esenciales, la prestación de los servicios públicos o la ejecución de obras y actividades relacionadas con aquéllas.

"En efecto, la disposición constitucional conforme a la cual se sustenta el sistema fiscal-presupuestal es el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente: (se transcribe).

"El referido artículo enmarca, en forma sustancial, la razón genético-teleológica de las cargas impositivas, así como las características esenciales de las contribuciones a efecto de considerarlas como constitucional y legítimamente válidas para su exigencia por parte del Estado; de esta forma se puede considerar válidamente que los sistemas fiscales nacional y locales se desa-

rollan con la finalidad de obtener los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos públicos, mediante la determinación de las contribuciones en ley, de manera proporcional y equitativa.

"Conforme a lo expuesto, el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público. Las disposiciones que se expiden para estos efectos, deben guardar congruencia con los siguientes principios jurídicos:

"I. Legalidad: Si bien la obligación general de contribuir al gasto público se encuentra prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este principio establecido por dicho artículo constriñe que cualquier contribución que pretendan las entidades públicas recaudar, debe establecerse en todos sus términos y expresamente en leyes formales, principio sustentado en el objetivo constitucional de brindar certidumbre jurídico-tributaria a los contribuyentes frente a la actuación de la administración pública, ya que limita el cobro de las contribuciones a las establecidas en las disposiciones legales formales, a la vez que proscribire la arbitrariedad de las autoridades exactoras y el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

"Cabe señalar que el principio de legalidad no sólo exige la mera enunciación de la contribución, sino que la disposición que la contemple debe incluir todos los elementos que la conforman, como lo son: el sujeto, objeto, tasa, base, entre otros, tanto sustantivos como adjetivos, lo que fortalece la certidumbre respecto de la obligación tributaria y los términos para solventarla.

"II. Proporcionalidad: Este principio establece que los gravámenes deben establecerse conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que las personas que obtengan ingresos mayores tributen en forma cualitativamente superior respecto de los contribuyentes de ingresos inferiores; de acuerdo con este principio, se cumple la proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que las tarifas progresivas que se establezcan sean congruentes con los ingresos gravados.

"III. Equidad: Conforme al principio constitucional de equidad, las contribuciones que prevean las leyes deben considerar por igualdad ante la misma ley tributaria a todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a

hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables y demás elementos de las hipótesis taxativas, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias, pero siempre de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que se respete a su vez el principio de proporcionalidad.

"IV. Destino de las contribuciones: Por este concepto se ha entendido regularmente como que el importe de lo recaudado a través de las contribuciones, el cual debe destinarse en su totalidad a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos, o bien, desde un punto de vista general para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.

"Cabe señalar que dicho principio ha sido adicionado a fin de que dicho gasto cumpla con determinadas características para constatar su correcto ejercicio, a saber: 1) Legalidad, en tanto que debe estar prescrito previamente a su ejercicio, en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida con anterioridad por el Congreso correspondiente; 2) Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; 3) Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; 4) Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; 5) Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6) Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto público.

"De lo anterior se puede colegir válidamente que para establecer la constitucionalidad de un tributo es necesario que se encuentre establecido por ley, sea proporcional y equitativo, así como que sea destinado al pago de los gastos públicos, de tal forma que todos los elementos esenciales del sistema tributario y presupuestal estén consignados de manera expresa en las leyes, de tal forma que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

"Ahora bien, para efectos de que dicho sistema tributario sea ejecutado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una delimitación potestativa a favor de determinados órganos en momentos precisos del sistema, a saber:

"I. Imposición. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (Congresos y Poderes Ejecutivos), como los Ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales.

"II. Recaudación. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los Poderes Ejecutivos, los Ayuntamientos a través de sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales.

"III. Distribución de la hacienda pública. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional del término, se recaudan son concentrados por la hacienda pública (Poderes Ejecutivos Federal o Local, Ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el Ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto, por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los trasposos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario.

"IV. Ejercicio del gasto público. Toda vez que fue determinada previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

"Ahora bien, posteriormente al proceso de presupuestación, recaudación y egreso de los recursos financieros que integran la hacienda pública, existe una etapa adicional realizada por los Poderes Legislativos Locales y Federal, que es la relativa a la fiscalización del ingreso y gasto público a fin de determinar el grado de cumplimiento por parte de los entes fiscalizados respecto del debido uso de los ingresos y el correcto ejercicio del gasto público. Esta etapa encuentra su fundamento en los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción VI, 79, 115, fracción IV, 116, fracción II, 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c) y e), y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y puede tener como conclusión la ejecución de un procedimiento de responsabilidades resarcitorias fiscales a favor de la hacienda pública o patrimonio público menoscabado que, desde luego, invariablemente queda a cargo de la autoridad ejecutiva fiscal que es la única facultada para ejercer el procedimiento económico-coactivo en procuración favorable al Estado.

"Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuales deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, transgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.

"Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente, considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.

"La facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta la iniciativa de la Ley de Ingresos y presupuesto de egresos estatales correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los Ayuntamientos con sus iniciativas de Leyes de Ingresos y tablas de valores catastrales; mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades

competentes para ello, es decir, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad:

"(Se transcriben los artículos 28, 50, fracciones II y XI, y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, fracción I, 38, fracción I, y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, todos del Estado de Jalisco)

"Ahora bien, una vez atendida la etapa legislativa de creación de las imposiciones fiscales, la recaudación es el elemento fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo Estatal, así como a favor de los Ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber:

"(Se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; así como 11, 20, 21, 22, 23, 23 Bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal, todos del Estado de Jalisco)

"De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades locales o municipales, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales estatales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan, o bien simplemente patrimonio en el caso de los organismos públicos descentralizados o entidades paraestatales. De esa forma es que, para efectos de esta demanda, resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación y administración de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los Ayuntamientos.

"Conformado el acervo común denominado hacienda pública, estatal o municipal, los egresos son distribuidos conforme al presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir; cuestión que en el

ámbito jalisciense encuentra su base jurídica no sólo en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en el diverso dispositivo 115 de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que prescribe que las dependencias se abstendrán de realizar gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados, realicen las dependencias y entidades, deberá ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el presupuesto de egresos del Estado, como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.

"Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora, como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.

"En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos, como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.

"De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere; sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la norma cuya invalidez se demanda y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que, por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende, a

través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado en tanto que se superpone una entidad pública, el Congreso Local, sobre el resto de poderes y entidades públicas del Estado.

"A fin de dilucidar claramente el concepto de invalidez invocado, debe analizarse lo siguiente:

"Como ya fue expuesto en el apartado relativo a los hechos de esta demanda, el 05 de julio de 2008, se publicó en la sección IV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 2009, conforme al artículo primero transitorio de dicha normativa, dicha norma estableció, en su artículo 51, el texto legal siguiente: (se transcribe).

"Como fue expuesto, dicha norma entró en vigor el 01 de enero de 2009, sin embargo, esa disposición legal resultó imperfecta para su ejecución en lo relativo a las formas valoradas, en tanto que sujetó su persistencia real en el orden normativo a la vigencia de una disposición diversa de un ordenamiento legal inexistente, a saber, el artículo en que se establecieran los derechos correspondientes por concepto de formas valoradas en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal que correspondiera, cuestión que no fue legislada sino dos años después de la entrada en vigor de esta Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"En efecto, no es sino hasta el 28 de diciembre de 2010, que se publicó en la sección II del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 2011, conforme al artículo primero transitorio de la ley referida, y en el cual se estableció la disposición legal a la que se refiere el artículo número 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, a saber, el artículo 31, fracción XIV, que a la letra señala: (se transcribe).

"De lo trasunto se observa que la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 51, obliga a las entidades fiscalizadas estatales y municipales a adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, al Congreso del Estado y previo pago de los derechos previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda, sin embargo, desde el 1o. de enero de 2009, dicha disposición era

una norma inacabada, dado que no existía en la Ley de Ingresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal 2009, disposición alguna que determinara el monto de los derechos que debían pagarse al Congreso del Estado por la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, conforme a lo cual, si bien la disposición de la Ley de Fiscalización mantenía cierta vigencia jurídica, la realidad era que el sistema de cobro de dichos derechos era incompleto, dado que no existía disposición legal que completara ese apartado fiscal, en lo relativo al monto de los derechos que debían cubrir las autoridades fiscalizadas al Congreso Estatal por concepto de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos.

"Con la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, el día 1o. de enero de 2011, se completó la norma señalada en el punto 3 anterior de estos hechos, dado que el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos supra citada prevé los montos que por concepto de 'productos' deberán pagar las entidades fiscalizadas, conforme al diverso 51 de la Ley de Fiscalización suprarreferida, con lo que el sistema impositivo previsto originariamente en el año 2009, a través de la Ley de Fiscalización concluyó su construcción normativa y entró en vigor y aplicación plena a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, el día 1o. de enero de 2011.

"De lo anterior se colige objetivamente que en el sistema tributario local se estableció una obligación fiscal con cargo a las autoridades recaudadoras, también denominadas 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', consistente en pagar un monto económico por concepto de 'adquisición' de formas valoradas, es decir, por la compra al Congreso Local de los formatos oficiales utilizados por dichas autoridades en la ejecución de las atribuciones recaudadoras; y respecto del cual, este concepto de invalidez pretende demostrar que dicho sistema impositivo vulnera el orden constitucional.

"El sistema del tributo impugnado, conformado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y el diverso 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, es un modelo impositivo especial, que se compone de los siguientes elementos cualitativos:

"I. El hecho imponible, identificado como tal la adquisición de las formas valoradas prevista por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior supra-citada, e identificando como formas valoradas sujetas a adquisición por parte de las autoridades exactoras aquellos documentos previstos por el artículo

31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos antes referida; hipótesis jurídicas elegidas por el legislador como generadoras de la obligación tributaria;

"II. El sujeto pasivo; reputado como tal por el legislador local a las 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', las que de acuerdo con el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior antes multicitada, a saber: los Poderes del Estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los Gobiernos Municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos, la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales; así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos; y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

"Asimismo, es oportuno referir los siguientes elementos mesurables o cuantitativos del tributo de referencia, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria, siendo:

"I. Objeto, entendido como lo que se grava o está sujeto a imposición, se establece en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada y se refiere a que los 'derechos' a pagar por parte de las entidades fiscalizadas estatales y municipales corresponden a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos;

"II. La base; si bien no se encuentra señalada específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de marras, puede inferirse válidamente que ésta será la cantidad total de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas estatales y municipales, así como de las entidades paraestatales y organismos públicos descentralizados, que dichos entes 'adquieran' al Congreso del Estado;

"III. Tasa o tarifa, la cual se establece en el artículo 31, fracción XIV, del título cuarto, denominado 'productos' de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, y establece diversos montos en su inciso 'a)', para algunas formas valoradas y recibos de pago (tarifas específicas, las cuales fueron citadas con anterioridad en la presente demanda); así como en su inciso 'b)', determina que, por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas, deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'; cabe resaltar el hecho de que tanto en

esta fracción XIV del artículo comentado, se hace alusión al tributo como 'derecho', mientras que el artículo corresponde, según lo aprobado por el legislador, a un ingreso del tipo de los 'productos';

"IV. En cuanto al lugar, debe manifestarse que el legislador local sólo se manifiesta en el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley de Fiscalización citada, que: 'Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado.', sin señalar mayor referencia que la persona jurídica pública a quien deberá enterarse el monto de lo recaudado, mas no el pago;

"V. Fecha de pago, en cuanto a este concepto, la legislación impugnada omite señalar fecha cierta de pago, sólo refiere en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización controvertida, que las entidades fiscalizadas deben adquirir las formas valoradas y recibos de pago, previo pago de los derechos por las mismas.

"En esa tesitura, las disposiciones legales que integran el sistema tributario de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, no establecen todos los elementos que constitucionalmente debe conformar a la contribución mencionada, por lo que se viola el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. El hecho imponible constituido mediante la hipótesis jurídica prevista por el legislador en las normas impugnadas no integran formalmente a la contribución que se pretende hacer pasar por legal y legítima, por lo que si bien es producto del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, y su conformación se encuentra sujeta al arbitrio del legislador, ello no es óbice para que se respeten los principios constitucionales relativos a las contribuciones.

"Por las razones expuestas, el tributo de referencia previsto en el sistema contributivo antes señalado vulnera el principio de legalidad tributaria, en tanto que carece de los elementos cuantitativos que permitan la recaudación del mismo conforme a lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite a favor del soporte del gasto público; y, en consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho tributo, en su conformación como sistema integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, en tanto que vulnera directamente el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Segundo. División de poderes. Transgresión al orden competencial constitucional. Facultad recaudatoria del Congreso del Estado.

"De acuerdo con lo expuesto en el concepto primero de invalidez manifestado con anterioridad, debe señalarse que el orden constitucional de división de poderes, delimita claramente la circunscripción de la actividad gubernamental en el ejercicio de las funciones relacionadas con el sistema tributario.

"En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el titular del Poder Ejecutivo Federal es el único facultado para remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y respecto de los cuales primero debe discutir el Congreso de la Unión y, en su caso, aprobar las contribuciones por recaudar, para que con posterioridad el respectivo gasto público que se prevea en el presupuesto de egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados, con lo que se completa la fase de creación normativa de la facultad tributaria y se da paso, una vez entradas en vigor las normas correspondientes, a la actividad recaudatoria por parte del Poder Ejecutivo Federal a través de las entidades habilitadas para tal función por las leyes dictadas por el Congreso de la Unión; de esa forma, obtenidos los recursos financieros presupuestados por la Cámara de Diputados se soporta el gasto público de la Nación.

"Ahora bien, dicho sistema es adoptado por el legislador Constituyente Local de Jalisco, bajo elementos esencialmente similares, a saber: los diversos poderes públicos del Estado de Jalisco y los organismos autónomos y constitucionales elaboran sus proyectos de presupuestos de egresos, mismos que se integran a la iniciativa de presupuesto de egresos y de Ley de Ingresos para el Estado de Jalisco, la cual es remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso Local, a efecto de que éste la discuta, dictamine y, en su caso, apruebe en sus términos o modificaciones, tras lo cual, la Ley de Ingresos como el decreto de presupuesto de egresos aprobados son publicados en el Periódico Oficial local para su entrada en vigor y, de esta forma, comenzar el ejercicio de la función pública de recaudación por parte del Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados y entidades paraestatales, así como el soporte y cuidado de la hacienda pública estatal por parte del Poder Ejecutivo para efectos de realizar la función de distribuir los recursos financieros conforme a lo establecido en el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al gasto. Similar proceso realizan los Municipios y sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, salvo porque los presupuestos de egresos de los mismos son aprobados por el Ayuntamiento o junta de gobierno correspondiente. Cabe mencionar que lo referido encuentra sustento en lo previsto por los artículos 31, fracción IV, 115, 116, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 4o., frac-

ción IX, 5o., fracción I, 12, fracción IX, 28, fracciones II y IV, 35, fracciones IV y XXIV, 50, fracción II, 57, 88, 89, 115 y 116 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco que, en mérito del principio de derecho *iura novit curia*, es ocioso transcribir en la presente demanda.

"Conforme a lo señalado, es indudable que las únicas autoridades locales facultadas para ejercer atribuciones recaudadoras son el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas (artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco), los Ayuntamientos por sí mismos y a través del presidente municipal, la Tesorería Municipal, el encargado del área de Ingresos, los delegados y agentes municipales, los organismos descentralizados municipales o intermunicipales que estén investidos con el carácter de organismos fiscales autónomos y las demás autoridades municipales a quienes la ley los faculte (artículo 20 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco), así como aquellos organismos públicos descentralizados estatales y entidades paraestatales locales que conforme a sus leyes orgánicas se encuentren facultados para cobrar las contribuciones que la Ley de Ingresos estatal les autorice, las cuales invariablemente corresponden a servicios públicos prestados a la población en general.

"Ahora bien, conforme a los artículos impugnados en el presente juicio de control constitucional, se evidencia que el Congreso del Estado se facultó a sí mismo a través de una norma ordinaria y secundaria a ejercer atribuciones recaudatorias; de lo previsto por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior multicitada en la presente demanda, se observa que las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, exclusivamente al Congreso del Estado, previo pago de los derechos que correspondan, de acuerdo con lo que se establezca en la Ley de Ingresos estatal vigente al momento de la adquisición.

"Del contraste entre lo señalado por el artículo 51 de marras y lo expuesto previamente en relación a las autoridades habilitadas en sede constitucional para ejercer facultades recaudatorias, resulta indudable que el Congreso del Estado se arroga atribuciones competencia de otros poderes públicos y órdenes de gobierno, como lo son este Poder Ejecutivo Estatal, Ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales, con lo cual se vulnera el orden constitucional de división de poderes y de distribución competencial.

"En efecto, si de los numerales previamente citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellos relativos de

la legislación local de Jalisco, se establece que sólo estas autoridades administrativas son las únicas facultadas para ejercer atribuciones recaudatorias, resulta inconcuso que el Congreso del Estado no se encuentra habilitado expresamente, en sede constitucional, para recaudar cualquier tipo de contribuciones ni tributos e incluso, es indubitable que carece de competencia para dotarse a sí mismo de dicha atribución exactora; sostener lo contrario sería tanto como permitir que cualquier Poder Legislativo ordinario suplantara al Poder Constituyente Permanente en cuanto a la facultad de crear y organizar al Estado, así como de dotar a las autoridades constituidas de atribuciones diversas a las inherentes a su naturaleza.

"Así las cosas, el Congreso del Estado de Jalisco transgrede el orden constitucional, al colocarse en un grado superior al Poder Constituyente Permanente, en tanto que se faculta a sí mismo con atribuciones que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Constitución Local le otorgan de origen, por lo que al dotarse de la facultad tributaria recaudadora referida en el sistema impositivo objetado, previsto por las disposiciones normativas impugnadas, es de concluir que dicha atribución exactora es inconstitucional en tanto que, por una parte, escinde el orden constitucional de distribución competencial y, por otro lado, se asume como una entidad jerárquicamente superior al Constituyente Permanente, capaz de adicionarse atribuciones que original y actualmente se encuentran asignadas a otros entes públicos, con lo que a su vez transgrede las esferas de competencias de los órganos de Gobierno del Estado, de lo que se destaca, sin lugar a dudas, que las razones argüidas son suficientes para declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado en mérito de carecer el Congreso del Estado de potestades constitucionales legislativas omnímodas que corresponden exclusivamente al Constituyente Originario y al diverso Permanente.

"Tercero. Principio del destino de gasto. Correlatividad entre ingresos y egresos. Determinación, previa del gasto en ley.

"Entre los principios señalados previamente en la presente demanda se encuentra el relativo al destino de los ingresos para sufragar los gastos públicos. Dicho principio, si bien se encontraba de forma aislada y general en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora ha sido ampliado mediante la entrada en vigor de la actual redacción de los diversos numerales constitucionales 126 y 134, cuyo texto es del tenor siguiente: (se transcriben).

"De los artículos citados se infiere que el principio del destino del gasto público, en lo referente a las contribuciones públicas, ya no sólo se circuns-

cribe en que todo ingreso debe destinarse al sostenimiento del gasto público de las entidades públicas federales, estatales y municipales, sino que también ahora se complementa en sede constitucional el 'qué' del destino, sino que también se profundiza respecto del 'cómo' del gasto público.

"Dado que para efectos de este concepto de invalidez resultaría innecesario abundar en las nuevas prescripciones constitucionales relativas a la forma de ejercer el gasto público, baste mencionar que dicha normatividad tiene por objeto fortalecer el objeto de las contribuciones impositivas, en tanto que constriñe a ejercer el gasto exclusivamente conforme lo dicten las normas previamente aprobadas a dicho ejercicio, en los términos procedimentales ahí establecidos y sujetos a las nuevas disposiciones fiscalizadoras que deberán regir la revisión del manejo de la hacienda pública.

"Ahora bien, en relación con el objeto del presente concepto de invalidez, el elemento esencial bajo el cual puede acreditarse la transgresión del orden constitucional, es el relativo al destino del ingreso, es decir, que todo ingreso que se apruebe debe preverse en correlación a un gasto o egreso específico aprobado expresamente en el presupuesto de egresos o ley posterior.

"Lo anterior significa que la garantía referida de destino de las contribuciones a sostener el gasto público, consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe realizar en beneficio de la colectividad, lo que implica que toda contribución se destine, desde su origen, por disposición de las Legislaturas, a cubrir un gasto específico, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad, como sucede en el caso a través de los presupuestos de egresos.

"En el caso concreto que se trata en este concepto de invalidez, el Congreso del Estado estableció un sistema tributario especial, conforme al cual no sólo se dotó de potestades tributarias omnímodas, sino también de atribuciones arbitrarias en cuanto al destino de los ingresos se refiere, cuestiones que, como se plantearán en seguida, vulneran los principios constitucionales relativos al destino del gasto y la legalidad, razón por la que deberán declararse inconstitucionales los artículos impugnados.

"En efecto, de lo previsto en el sistema exactor controvertido, los artículos 31, fracción XIV, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, y 51 y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, se observa que el legislador local esti-

mó que resultaba acorde con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecer que el destino de las contribuciones que por concepto de la venta de las formas valoradas y los recibos para el cobro de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales que adquirieran las autoridades administrativas a través de dicho Congreso, a partir del ejercicio fiscal 2011, no fuera previsto ni en algún presupuesto de egresos ni en ley posterior.

"En efecto, de lo establecido en los artículos 31, fracción XIV, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, y 51 y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, no se desprende destino o gasto público al que sean correlativos dichos ingresos del Congreso. Por el contrario, en el numeral décimo transitorio de la Ley de Ingresos supracitada, se llega al extremo de la falacia no sólo al establecer que las contribuciones que se obtengan por el sistema tributario especial impugnado se deberán enterar íntegramente al Poder Legislativo del Estado en forma mensual, autónoma, independiente y por cuenta separada respecto de los recursos financieros que de manera ordinaria sean determinados en las partidas respectivas del presupuesto de egresos a favor del Congreso Local, e incluso, se llega a confundir el objeto del tributo, al señalar que el mismo se generará con motivo de la venta que el Poder Ejecutivo realice de las formas valoradas, lo cual es notoriamente discrepante a lo establecido en el diverso 51 de la Ley de Fiscalización antes citada. De forma ilustrativa, es oportuno citar aquí el texto del artículo transitorio señalado: (se transcribe).

"Así las cosas, resulta indudable que el Congreso del Estado elude las obligaciones constitucionales relativas a la correlación y congruencia que debe prevalecer entre los ingresos por recaudar y el gasto público al que se destinarán, como por excluir dicha asignación presupuestal a su favor a las obligaciones que sí constriñen al resto de entidades ejecutoras del gasto.

"En efecto, el legislador jalisciense fue omiso en adscribir el ingreso adicional que obtendría de la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de ingresos de las haciendas estatal y municipales, dentro del mismo orden jurídico al que se encuentran sujetos las entidades públicas locales, resultando tal el grado de incumplimiento de la normatividad local que incluso ni siquiera prevé que dichos ingresos se integren a la hacienda estatal, sino que deben enterarse directa e inmediatamente para su gasto al Congreso Local, con lo cual tampoco puede sostenerse ningún viso de certidumbre respecto de lo recaudado ni del destino del gasto.

"El artículo transitorio supracitado incluso prevé, como ya fue expuesto, una distinción expresa entre los ingresos que perciba el Poder Legislativo

a través del sistema tributario especial impugnado y los recursos presupuestales ordinarios del Congreso del Estado, incluidos en la partida presupuestal 01 00 4101, cuestión que corrobora la intención del Poder Legislativo Local para eludir los mandatos de correcto (sic) la fiscalización del gasto de dichos tributos desde un ejercicio desmesurado de la propia facultad tributaria legislativa secundaria.

"Conforme a los razonamientos argüidos, la violación a los principios constitucionales de destino del gasto y legalidad tributaria por parte del Congreso Local impone declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario sustentado en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización y 31, fracción XIV y décimo transitorio, en tanto que los ingresos adicionales que pretende recaudar el Congreso Local no son considerados como parte de los recursos presupuestados a favor del Congreso y, por tanto, carecen de la correlativa disposición normativa que justifique su erogación, transgrediendo con ello, a su vez, el principio de legalidad tributaria.

"Cuarto. Principio del destino del gasto. Relación entre ingresos y presupuesto de egresos.

"Aunado a lo referido en el anterior concepto de invalidez, los ingresos que percibirá el Poder Legislativo por concepto de formas valoradas, los cuales no fueron calculados en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, sólo se limitaron a establecerse en un catálogo de cobros. De igual forma, tampoco se refleja en la unidad presupuestal 01 'Poder Legislativo', contraviniendo la disposición constitucional que señala que todo ingreso público debe tener su correlativo egreso, así como estar dirigido a sufragar el gasto de las entidades públicas, por tanto, la unidad presupuestal antes mencionada debió haber reflejado los proyectos o programas en los cuales se erogarán dichos ingresos. Adicionalmente, los recursos que fueron reflejados en el volumen III del presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2011, que fue vetado por este Poder Ejecutivo, se observa que en dicha unidad presupuestal debió reflejarse una disminución, en mérito de que el Congreso del Estado recibiría un ingreso propio por concepto de formas valoradas y recibos de cobro. De no ser así, recibirá ingresos adicionales sin ninguna justificación y sin ninguna certeza respecto al destino del gasto de los mismos.

"A mayor abundamiento, de acuerdo al dictamen que contiene la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, en el título cuarto relativo a los productos, se establece en el artículo 31, fracción XIV, el cobro de formas valoradas, de conformidad al artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, el cual señala lo siguiente: (se transcribe el artículo 51).

"Del texto señalado con anterioridad, se advierte que los conceptos de cobro que refiere la ley que origina las contribuciones que corresponden al rubro de derechos por los servicios que presta la administración pública del Estado.

"Independientemente que en la brevedad posible se presentará la iniciativa correspondiente para modificar esta violación, el decreto que contiene la Ley de Ingresos es omisa en señalar de forma clara y transparente la proyección de ingresos que la hacienda pública percibirá por este concepto, igualmente el decreto de presupuesto de egresos es omiso en asignar el gasto correspondiente, de nueva cuenta se advierte que entre la determinación de ingresos que percibirá el Estado de Jalisco y la asignación del gasto correspondiente no existe congruencia ni equilibrio, violentándose tanto el Código Fiscal del Estado como la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

"En efecto, la Ley de Ingresos que en cada ejercicio fiscal sea aprobada, por disposición expresa de ley debe contener la totalidad de ingresos que el erario estatal percibirá. En lo conducente, el artículo 3 del Código Fiscal del Estado señala lo siguiente: (se transcribe).

"Por su parte, el artículo 8 del citado cuerpo normativo señala lo siguiente: (se transcribe).

"La determinación de los ingresos implica señalar con claridad el monto total que se proyecte recaudar, para de manera congruente asignarlos al gasto público, lo anterior se desprende claramente de lo señalado en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, la cual en su artículo 27 señala lo siguiente: (se transcribe).

"Como se puede apreciar, el presupuesto de egresos que apruebe el Congreso del Estado, deberá sustentarse en la estimación de los ingresos totales que deberá percibir el erario público, en el caso concreto, la Asamblea Legislativa de forma por demás irregular, establece nuevas contribuciones, adicionales a las que de manera regular y programada percibe la hacienda estatal, sin que su monto estimado sea claramente asignado al gasto.

"A mayor abundamiento, dado que la nueva contribución por expreso señalamiento en la ley que la origina determina con claridad que se trata del cobro de 'derechos', el decreto que asigna su gasto debe considerar claramente el monto del gasto que se está resarciendo, fijar con exactitud el gasto provocado y cubrirlo con la asignación presupuestal (sic) correspondiente.

"En el caso de los derechos, nuestra legislación define que este concepto de cobro corresponde específicamente a la contraprestación por los servicios que presta el Estado en su función de derecho público, es decir, del texto normativo se desprende que en las tarifas establecidas en la ley debe existir un servicio público, que corresponde a funciones específicamente atribuidas al ejercicio de facultades expresas en ley y que ejerce una dependencia del poder público.

"Que el pago de estos servicios es restitutorio o resarcitorio al gasto que se provoca al erario público, al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido actualmente en jurisprudencia el siguiente criterio:

"DERECHOS POR EL ANÁLISIS Y ESTUDIO DE MANIFESTACIÓN DE CONSTRUCCIÓN. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO FINANCIERO DEL DISTRITO FEDERAL VIGENTE EN 2008 Y 2009 QUE LOS PREVÉ, NO TRANSGREDE LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.' (se transcribe)

"Nuestro Más Alto Tribunal define como equitativo un derecho cuando el monto de la cuota guarda congruencia razonable con el costo que para el Estado tenga la realización del servicio prestado, es decir, el efecto recaudatorio sólo tiene como finalidad resarcir el gasto que se provoca con la prestación de servicios, por lo que resulta ilegal la omisión de señalar la estimación de ingresos que dicha contribución genera, así como la asignación de gasto para cubrir el menoscabo generado a la hacienda pública estatal.

"Por su parte, la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco señala que los derechos corresponden al pago de los gastos que provoque un particular que reciba la prestación de un servicio público, el cual deba ser remunerado, es decir, resarcido al erario público, en lo conducente se establece lo siguiente: (se transcribe el artículo 68 de dicho ordenamiento).

"Es evidente que establecer cobros por concepto de derechos, implica fijar sus cuotas en relación directa y proporcional al gasto que se provoca al gasto público.

"Quinto. Gasto público. Solidaridad económico-social. Bien general vs. beneficio particular.

"Aunado al anterior concepto de invalidez tercero, es oportuno abundar en el aspecto relativo a la finalidad de las contribuciones y del gasto público. A este respecto, debe manifestarse que todo sistema tributario debe tener

como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo –equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos–, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir es de una trascendencia superior, en tanto que no se trata de una simple imposición arbitraria derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, vinculada con los fines perseguidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de sus artículos 3o. y 25, consistentes en la promoción del desarrollo social –dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población– y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

"En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir, prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

"Sin embargo, en el caso de la especie, el Congreso del Estado, en un ejercicio arbitrario de sus facultades tributarias legislativas, no sólo excede su ámbito competencial en tanto que se arroga facultades originarias constitucionalmente a otras personas jurídicas públicas, como lo son las relativas a la facultad recaudadora y la de dirigir la hacienda pública, ambas a cargo constitucionalmente del Poder Ejecutivo, sino que además tergiversa el sentido de justicia económica y soporte de las funciones públicas que satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.

"En efecto, los alcances del elemento de justicia económico-social por los cuales la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos

favorecidos, se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma como en el de presupuestación del gasto público, es decir, tanto debe configurarse un sistema tributario congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza, como de la misma forma deben incorporarse elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo como en la mejora de la prestación de los servicios públicos.

"En el caso de la especie, no se cumple el fin de solidaridad económico-social dado que, como ha sido ya expuesto, la recaudación que pretende ejercer el Congreso Local no ha sido ni será integrada en forma alguna al presupuesto de egresos del Estado, único texto normativo legal conforme al cual puede justificarse la necesidad de contribuir al gasto público a la vez que es ese mismo ordenamiento jurídico el adecuado para señalar el destino del gasto gubernamental; esto es así, si se observa la redacción del artículo décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, mismo que ya fue señalado con anterioridad pero que para efectos ilustrativos se vuelve a citar: (se transcribe).

"Conforme a la lectura del precepto citado, es indudable que éste no presenta ambigüedad y ni duda en relación con su redacción, de lo que no es dable buscar interpretar el artículo transitorio señalado hacia significado diverso al literal, dado que su hipótesis normativa resulta notoriamente clara, y sólo puede válidamente colegirse el significado expuesto en los párrafos precedentes, de lo que se sigue necesariamente la intencionalidad del Congreso del Estado no sólo para trastocar el sistema de división de competencias entre los poderes públicos, sino para con ello obtener también un beneficio económico ilegal particular en perjuicio del bien general de la población, dado que si los ingresos que se pretenden reclamar provienen de un sistema tributario ya vigente, deberían los mismos encontrarse incluidos dentro del presupuesto respectivo que justifique su destino, circunstancia la cual no ocurre en el asunto de marras al ser evidente en el artículo transitorio señalado la intención del Congreso del Estado para eludir la obligación de presupuestar dicho ingreso y con ello circunscribir su actuación al principio relativo a la solidaridad económico-social, conforme a la cual deben las autoridades buscar invariablemente satisfacer los requerimientos del bien general en lugar del beneficio particular.

"Así las cosas, en el caso de la especie se observa que el actuar del Congreso Local al intentar eludir su obligación de presupuestar el destino del gasto de los ingresos que pretende obtener por las formas valoradas y recibos de cobro, no tiene como beneficiaria a la comunidad jalisciense sino

sólo al propio órgano legislativo con un beneficio particular con destino de egresos incierto y oscuro, por lo que debe estimarse contrario a los principios de legalidad tributaria y de solidaridad económica lo dispuesto en el sistema exactor impugnado.

"Sexto. Principio de legalidad legislativa. Generalidad de las normas, actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos.

"De lo sostenido en el sistema tributario impugnado, los artículos 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, así como el diverso artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es manifiesto que el Congreso del Estado creó un sistema exactor basado en normas privativas.

"En efecto, el sistema fiscal impugnado sostiene que los sujetos pasivos del cobro son una serie de personas claramente señaladas, a saber: entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables. Es decir, conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior antes citada, los sujetos pasivos de la contribución impugnada se encuentran identificados nominalmente como: los Poderes del Estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los Gobiernos Municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos, y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

"Así, conforme al orden jurídico nacional y local, resulta indudable que al referirse el legislador jalisciense a los entes públicos señalados, se refiere específica y nominalmente al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, cada uno de los 125 Ayuntamientos que gobiernan en el Estado de Jalisco, así como todas aquellas personas jurídicas públicas estatales y municipales. Incluso, es tal el grado de contravención a los principios de igualdad jurídica en relación a las leyes privativas y de legalidad legislativa, que en el artículo décimo transitorio de la Ley de Ingresos supracitada, se señala expresamente que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deberá enterar la contribución impugnada en forma independiente a las asignaciones presupuestales que correspondan al Congreso Local.

"Bajo ese contexto, si como ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente, que las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia; debe referirse que en este caso concreto, el principio de igualdad y legalidad legislativa requiere una interpretación armónica y sistemática-teleológica a fin de estimar que basta, en casos específicos como el de la especie donde se acredita una invasión a la esfera competencial, para estimar que las normas impugnadas son privativas en mérito de que no rigen a una generalidad de personas indeterminadas pero determinables bajo ciertos lineamientos normativos, sino que es posible considerar, en el caso de controversias constitucionales, establecer válidamente que al tratarse de normas que tienen como destinatario específico una autoridad determinada, señalada nominal o figuradamente, la cual a su vez acude al medio de control jurisdiccional de las controversias ante este Tribunal Constitucional, se acredita que las normas impugnadas son privativas en cuanto que la base sustancial de la acción respectiva es la invasión a la esfera de competencia y la transgresión al orden constitucional de división de poderes.

"Conforme al criterio citado, es claro que el sistema tributario impugnado constituye una norma privativa porque se encuentra dirigida, concretamente, a los entes públicos, estatales y municipales, señalados en forma general en el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior, y de forma específica nominal en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y diversas normas legales del Estado, aun cuando no deje de tener aplicabilidad con posterioridad a su aplicación, ya que dicho elemento no es justificación suficiente para considerar que deban subsistir disposiciones normativas privativas, dirigidas a personas determinadas, máxime cuando dicha característica inconstitucional entraña la escisión del orden constitucional y la división de poderes que permite la equitativa correlación de los órganos constitutivos del Estado.

"Séptimo. División de poderes. Facultad para elaborar formas valoradas y recibos para el cobro. Facultades inherentes al ejercicio de una función pública originaria.

"Como ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional, aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse

facultades que corresponden a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben a otro poder. En este orden de cosas, de explorado derecho resulta que para la validez, desde el punto de vista constitucional, de que cualquier autoridad del orden jurídico del que se trate ejerza funciones propias de otro poder, es menester fundamental que así lo consigne expresamente la Carta Magna o que la función respectiva sea estrictamente indispensable para hacer efectivas las facultades que le son exclusivas; y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

"Lo señalado es conforme a lo establecido en la tesis sin número, de la Séptima Época, con número de registro 237686, perteneciente a la Segunda Sala, bajo el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.' (se transcribe).

"Este criterio de interpretación constitucional debe considerarse simultáneamente a su vez, con el diverso criterio de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', de acuerdo con el cual, el principio de división de poderes es una prescripción constitucional que exige un equilibrio entre los distintos Poderes del Estado y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales o a las garantías individuales.

"Bajo este tenor, válidamente se afirma que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes del Estado, tal situación afecta el principio de división de poderes que encuentra su justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado (que ocasiona la especialización de cada uno de sus poderes) se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes de aquél.

"Ahora bien, a fin de verificar que el sistema tributario impugnado conformado por los artículos 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, y 51 de la Ley de Fiscalización, ambas

del Estado de Jalisco y antes citadas, respeta o no el principio de división de poderes referido, específicamente al Poder Ejecutivo, Municipios, entidades autónomas, paraestatales y organismos públicos descentralizados, en cuanto se refiere a la función recaudadora y directora de la hacienda pública, debe considerarse adicionalmente lo previsto por la siguiente tesis jurisprudencial:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.' (se transcribe).

"Conforme a lo expuesto, a fin de identificar cómo en el caso concreto se actualiza una transgresión grave al principio constitucional de división de poderes, con motivo del sistema tributario impugnado, debe recordarse lo que en la presente demanda de controversia constitucional ha sido expuesto; en efecto, en relación a los argumentos previamente señalados ha sido identificado plenamente que las facultades recaudatorias y de control de la hacienda pública, corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo y los Municipios, de acuerdo con sus respectivos límites competenciales reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En ese mismo concepto, los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, estatales y municipales, participan del mismo ámbito competencial tributario que corresponde a sus entidades de las cuales dependen, Poder Ejecutivo o Ayuntamiento.

"Ahora bien, en el caso de la especie, como ya fue precisado en diversos conceptos de invalidez, el sistema tributario especial creado por el Congreso del Estado y que entró en vigor en forma absoluta el pasado día 01 de enero de 2011, subyace en una serie de disposiciones jurídicas privativas que a su vez lesionan gravemente la integridad del orden jurídico constitucional de estructura del poder público, con lo que se vulnera la estructura originaria del Estado.

"Amén de que, como fue demostrado con anterioridad, la facultad tributaria recaudadora es exclusiva del Poder Ejecutivo Estatal y los Municipios, en el caso de la especie, debe referirse que diversas disposiciones legales del Estado incluso facultan a dichas autoridades a fin de realizar otras funciones inherentes al ejercicio de dicha atribución exactora, como de forma ilustrativa se demuestra en la cita de los siguientes preceptos legales: (se transcriben los artículos 51, párrafo primero, 57 y 61 del Código Fiscal del Estado de Jalisco; 10, 28, 43, 59 y 71 de la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco; 38, 40, 111,

119, párrafo primero, 135, 165, 170 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco; 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288 del Código Penal del Estado de Jalisco; así como 21, párrafo primero, y fracciones I, II, IV, IX y X, 30, 31, 145, párrafo primero, y fracción II, y 146, párrafo primero, fracciones VII, VIII y XII, de la Ley del Registro Civil para el Estado de Jalisco).

"De los preceptos citados puede colegirse necesariamente sin lugar a dudas que la atribución a favor del Poder Ejecutivo Estatal y Ayuntamientos, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales relativa a la impresión de formatos y recibos diversos para el cobro del universo de contribuciones previstas por la legislación local, es una atribución inherente al ejercicio mismo de la facultad fiscal recaudatoria desarrollada por dichas autoridades administrativas exactoras, de tal forma que de no realizarla en forma directa pierden éstas el control y custodia de la función recaudadora misma, en perjuicio de la hacienda pública y, por consecuencia, en detrimento del resto de funciones del Estado sujetas al ejercicio de los recursos presupuestados que se pretenden obtener.

"Conforme a lo expuesto, inconcuso resulta que la distribución de funciones establecida por el legislador donde se faculta a sí mismo, al Congreso del Estado, para mandar imprimir y vender a las entidades recaudadoras del Estado los formatos y recibos de cobro necesarios para realizar la función exactora, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de dichas autoridades fiscales, en tanto que limita el ejercicio de su deber recaudador en tanto que éste se encuentra supeditado a la riqueza o recursos financieros con que cuenten previamente, a fin de hacerse llegar, con posterioridad, de los formatos necesarios para recaudar los recursos fiscales que prevean las leyes, por lo que ante dicha situación la autoridad exactora se encuentra, inconstitucionalmente, limitada en el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su respectivo ámbito competencial.

"Si conforme a lo prescrito en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede inferir que los tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, consisten en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros; válidamente puede derivarse que en el caso de la especie, no sólo existe una intromisión, puesto que el Poder Legislativo se inmiscuye e interfiere en una cuestión propia del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos del Estado, sino que de ello resulta adicionalmente una afectación determinante en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos.

tos, derivado de la sumisión en la cual se les coloca frente al Congreso del Estado, en tanto que si no compran previamente los formatos y recibos para el cobro de las contribuciones al Poder Legislativo, aquéllos se verán impedidos para recaudar los ingresos tributarios previstos por las leyes; de esta forma, la dependencia señalada del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, así como de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales de ambos, respecto del Poder Legislativo, representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que el Poder Legislativo impida al Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos, de forma antijurídica e inconstitucional, que tomen decisiones o actúen de manera autónoma en la ejecución de las funciones inherentes y propias a la facultad fiscal recaudadora, e incluso, en el ejercicio mismo de la atribución exactora.

"Esta subordinación no implica un grado de violación limitado y superficial del principio de división de poderes, ya que no sólo implica que el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, se encuentran impedidos para tomar autónomamente sus decisiones, sino que además deben someterse éstos a la voluntad del poder subordinante, el Congreso del Estado, impidiendo éste a aquéllos un curso de acción distinto al que les prescribe autoritariamente.

"Como se observa de lo expuesto, resulta indubitable que en el caso de la especie, el Congreso del Estado no sólo se superpone al orden jurídico determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también trastoca gravemente la estructura orgánica y de asignación competencial prevista por la Carta Magna, en tanto que no sólo se arroga facultades previstas originaria y constitucionalmente a otras autoridades, sino que también supedita el ejercicio competencial de éstas a los designios ulteriores de un solo poder, en el caso de la especie, a la voluntad propia y variable del Congreso del Estado.

"De lo expuesto, no sólo se refuerza el concepto de invalidez relativo a la invasión de esfera competencial en cuanto la autoproclamación del Congreso del Estado con facultades recaudatorias propias del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, así como por vía de consecuencia a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, sino que también se acredita cómo el Poder Legislativo se arroga funciones secundarias inherentes a la facultad recaudadora del Estado, como lo es la impresión de los formatos y recibos para el cobro de las contribuciones previstas por las leyes, por lo que resulta indudable e inaplazable confirmar la vulneración grave al principio de división de poderes y, por consecuencia, decretar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, previsto en los artículos 31, fracción

XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, y artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Octavo. Principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones. Derechos por el pago de formas valoradas y recibos de cobro.

"Como ha sido expuesto en los párrafos precedentes, resulta manifiesto que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco estableció a su favor el cobro de determinadas contribuciones bajo el concepto de derechos y productos al mismo tiempo, según consta en los artículos que conforman el sistema tributario impugnado.

"Sin embargo, en el caso específico que se refiere a la tarifa de esas contribuciones ésta se estableció que fuera por los montos previstos en la fracción XIV del artículo 31 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, mismos que ya fueron citados anteriormente.

"Si bien dicho dispositivo establece diversos montos de las tarifas correspondientes, en su inciso 'a)' indica para algunas formas valoradas y recibos de pago, tarifas específicas; así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'.

"Y es precisamente a este aspecto del tributo, las tarifas, que se debe señalar que el Congreso del Estado transgrede el principio de proporcionalidad en mérito de que, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten y, en ese contexto, los derechos deben corresponder al principio de proporcionalidad conforme a un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, y en el caso de la especie, no se surte dicho elemento de proporcionalidad, en tanto que el servicio prestado es solamente la venta de papelería con determinadas características, la cual se realiza bajo la determinación de un monto injustificado previsto por el legislador sin base objetiva que permita reconocer sin lugar a dudas, que la relación entre servicio prestado y tarifa es congruente entre sí, y que el costo respectivo es proporcional a la función realizada, de tal forma que las formas valoradas y recibos para

cobro tengan invariablemente el mismo costo en función de ser idéntico el pago que para obtenerlas realiza el Congreso del Estado al proveedor.

"Incluso, baste señalar que mientras en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos impugnada, se indica que el costo por acta de nacimiento federal se pagará \$11.90, once pesos 90/100 M.N., en el mismo artículo 31, fracción VI, inciso a), punto 2, se establece que por el concepto de formatos para el levantamiento de los actos del registro civil es de \$5.50, cinco pesos 50/100 M.N., lo cual es realmente desproporcionado y más gravoso no sólo para la prestación de los servicios relacionados con el estado civil sino para la población en general. E incluso, cabe referir que conforme a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, los formatos de actas en que se asienten las cuestiones relativas a la personalidad y el estado civil, deben constar de los elementos de seguridad que establezca la Dirección General del Registro Civil del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, citada con antelación.

"En este sentido, si los formatos relativos a los formatos especiales para las actas del Registro Civil actualmente tienen una tarifa de \$5.50, cinco pesos 50/100 M.N, resulta inconcuso que, en atención al inciso b) del artículo 31, fracción IV, de la Ley de Ingresos impugnada, el monto de los formatos referidos (suponiendo que al Congreso del Estado le costara obtenerlas el mismo precio de \$5.50 pesos) sería de dos tantos más que lo que le cueste al Congreso, lo que invariablemente se traduciría en una tarifa desproporcionada e injustificada al aumentar de los \$5.50, cinco pesos 50/100 M.N., a los \$16.50, dieciséis pesos 50/100 M.N.

"Lo expuesto, guarda congruencia con lo previsto por la tesis jurisprudencial identificada bajo el rubro: 'DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.', de número P/J. 95/2009, misma que se cita a continuación: (se transcribe).

"Asimismo, resulta inconcuso que visto el sistema tributario previsto en la Ley de Ingresos citada, que considera bajo el concepto de 'productos' a favor del Congreso del Estado las contribuciones impugnadas, debe señalarse que de la misma forma se vulnera el principio de legalidad tributaria en mérito de que dicha contribución no reúne los requisitos que el Código Fiscal del Estado de Jalisco establece para las contribuciones denominadas 'productos'.

"En efecto, en el caso de la especie, el Congreso del Estado incluyó al sistema tributario impugnado en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2011, bajo el carácter de 'productos', sin embargo, conforme a lo previsto por el Código Fiscal para el Estado de Jalisco, los productos son aquellos ingresos que 'percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales' (a. 7o. CFEJ) (sic) los cuales se regulan y establecen conforme a 'las leyes ... o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas'.

"En este sentido, baste señalar que el propio Congreso del Estado se confirió, asimismo, como fue anteriormente señalado en esta demanda de controversia constitucional, la competencia exclusiva para elaborar y expender a las entidades recaudadoras, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, función la cual, aduce el Poder Legislativo, forma parte de su propio ámbito de competencia, y respecto del cual, la función pública recaudatoria que éste pretende realizar conforme al artículo 31, primer párrafo, de la Ley de Ingresos multicitada y 51 de la Ley de Fiscalización Superior referida, son productos que deben ingresar a la Hacienda Pública Estatal, bajo la premisa de que dicho Poder Legislativo actuará como autoridad con facultades fiscales recaudadoras, a través de la Comisión de Administración del propio Congreso.

"En este sentido, resulta un contrasentido lo dispuesto por el Congreso del Estado en el sistema tributario impugnado, frente a lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado de Jalisco, en efecto, lo anterior es así, dado que el legislador local aduce que recaudará productos, es decir, ingresos derivados de la realización de 'actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales', sin embargo, en el caso de la especie, conforme a las disposiciones que integran el sistema tributario materia de esta controversia, la función tributaria recaudadora del Congreso del Estado se funda en el supuesto ejercicio de una facultad exclusiva, propia de su competencia relativa al expendio de formas valoradas y recibos de cobros; de lo cual no puede derivarse otra conclusión que la incongruencia normativa entre el sistema tributario impugnado y el Código Fiscal citado, lo que revela una violación al principio de legalidad tributaria en mérito de que la contribución respectiva, en este caso los 'productos' por concepto de formas y recibos, incumple con las características que dicho tipo de tributos deben contar, a saber: 1. Contraprestación por la realización de una función no propia de derecho público; y, 2. Venta o explotación de un bien patrimonial de la entidad.

"Incluso, a manera de colofón, debe señalarse que el Congreso del Estado adolece de desconocimiento respecto de su ámbito competencial material, en efecto, lo anterior queda de manifiesto de la lectura del artículo 31, fracción XIV, inciso a), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011, conforme al cual resulta que el legislador local grava un acto ejecutado por las autoridades federales, como lo es la denominada 'acta de nacimiento federal', y más, resulta evidente la limitación en el conocimiento respecto de la distribución competencial en mérito de que, aun cuando pudiera el legislador local gravar las denominadas 'actas de nacimiento federales', dicho poder ignora que la Federación carece de atribuciones para registrar y sancionar los actos relacionados con el estado civil de las personas, dado que conforme al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esa es atribución exclusiva de las entidades federativas.

"Noveno. Acto de aplicación. Transgresión a la esfera de competencias, de legalidad y autoridad competente.

"Como fue expuesto en el apartado correspondiente a los hechos en la presente demanda de controversia constitucional, con fecha cuatro y ocho de febrero de 2011, fueron recibidos por este Poder Ejecutivo los oficios 0248/2011 y un diverso sin número, suscritos por el Lic. José Manuel Correa Ceseña y el Lic. Luis Antonio Rocha Santos, Secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, respectivamente, ambos del Congreso del Estado, con los cuales se notificó a las Secretarías de Administración y Finanzas, y en los cuales se refirió textualmente lo siguiente: (se transcribe).

"Del texto transcrito se colige que el Congreso del Estado, a través del secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, del mismo, realiza el primer acto de aplicación directa del sistema tributario impugnado en la presente demanda de controversia constitucional, en tanto que el Poder Legislativo se impone frente al Poder Ejecutivo a efecto de requerir inexcusablemente a este último de realizar compras de formas valoradas y recibos para cobros al Congreso del Estado, pagar previamente por las mismas el monto previsto por la Ley de Ingresos citada y, de la misma forma, abstenerse inmediatamente de utilizar las formas valoradas y recibos para cobros no adquiridos al Congreso del Estado.

"Originariamente debe manifestarse que las autoridades que signan los oficios impugnados son el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, los cuales no son autoridades competentes e incluso, siendo funcionarios menores de dicho

órgano constitucional, colocan en riesgo la función recaudadora del Estado, al señalar que: 'Asimismo, es importante recordarle que los formatos impresos y/o adquiridos que no contengan el código de barras 2010-2012, dos mil diez dos mil doce, no podrán ser utilizados ...', con lo que pretenden dejar sin efectos la competencia recaudatoria de este Poder Ejecutivo y las facultades inherentes a la misma, como lo es la de elaborar las formas valoradas y recibos para el cobro; lo anterior es así, en tanto que dichos funcionarios de ulterior nivel carecen de fundamento legal que los habilite a fin de ejercer las facultades fiscales recaudatorias consignadas a favor de la Comisión de Administración del Congreso del Estado en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior anteriormente citada, razón suficiente para acreditar que con la suscripción y notificación de los oficios supracitados se conculcan los principios constitucionales relativos a autoridad competente y legalidad tributaria.

"En efecto, lo anterior es así, en mérito de que dichas autoridades fundan y motivan deficientemente los actos impugnados, es decir, los oficios de referencia, dada la inexistencia de norma expresa que les faculte a realizar expedir (sic) los oficios señalados, razonamiento que deriva necesario de una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, conforme a la cual, se advierte que los actos de molestia deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello esté facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorgue tal legitimación; y de acuerdo con lo expuesto, resulta que en el caso concreto resulta evidente la ilegalidad del acto, dado que el fundamento expresado por las autoridades para emitirlo no se adecua exactamente a la norma invocada, y más, se halla en contradicción franca con el orden jurídico.

"Lo anterior se corrobora en atención a la tesis jurisprudencial de rubro: 'CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. LAS PERSONAS DE DERECHO PÚBLICO PUEDEN ALEGAR INFRACCIÓN A LOS PRINCIPIOS DE FUNDAMENTACIÓN, MOTIVACIÓN E IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.', identificada bajo el número P./J. 109/2005, que es del tenor siguiente: (se transcribe).

3. TERCERO.—Mediante acuerdo de quince de febrero de dos mil once, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente, y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.

4. El veintiuno de febrero siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandado y emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco, y ordenó dar vista al procurador general de la República.

5. CUARTO.—Mediante escrito presentado en la oficina de correos de la localidad el cuatro de abril de dos mil once, el poder actor presentó ampliación de demanda, en la que impugnó, del Congreso Local, los oficios sin número suscritos por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al despacho del gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco, recibidos, el primero, el catorce de febrero de dos mil once y, los segundos, el diez de marzo siguiente. En la referida promoción citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31, fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 constitucionales, y tuvo por reproducidos los conceptos de invalidez planteados en su demanda.

6. QUINTO.—Por acuerdo de once de abril de dos mil once se desechó la ampliación de demanda; determinación que fue revocada mediante la resolución recaída al recurso de reclamación 37/2011-CA, emitida por la Primera Sala de este Alto Tribunal el trece de julio de dos mil once.

7. En esa virtud, mediante proveído de seis de septiembre de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por ampliada la demanda y emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

8. SEXTO.—Por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco comparecieron el presidente y secretarios del Congreso de la entidad, quienes dieron contestación a la demanda mediante promoción presentada en la oficina de correos de la localidad el catorce de abril de dos mil once, recibido en esta Suprema Corte el diecinueve siguiente. En el mismo oficio, promovieron reconvencción, señalando como actos impugnados los siguientes:

"A. No acudir ante este poder público a fin de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal 2011, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"B. No realizar a este Congreso, las transferencias mensuales correspondientes a los meses de enero, febrero y marzo de 2011, antes de los días

15 de cada mes de esta anualidad los ingresos percibidos por concepto de venta de formas valoradas, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establecidos en la fracción XIV del artículo 31, fracción XIV (sic), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011.

"Así como todas aquellas transferencias que no realice y que correspondan a los meses en que transcurra el presente medio de control constitucional y que sean los relativos al cumplimiento del décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011.

"C. El autorizar la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal 2011.

"D. Todas las consecuencias que se originen de los actos y omisiones que son motivo de la presente demanda, y que redunden en perjuicio de la facultad de este poder público."

9. SÉPTIMO.—El tres de mayo de dos mil once, el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Poder Legislativo de Jalisco y, asimismo, admitió la reconvenición, dando vista a la procuradora general de la República y al Poder Ejecutivo de la entidad, parte demandada en la reconvenición.

10. OCTAVO.—El gobernador del Estado de Jalisco dio contestación a la reconvenición mediante escrito presentado en esta Suprema Corte el veinte de junio de dos mil once; promoción que fue acordada por el Ministro instructor el veintitrés siguiente, en el sentido de tener por contestada la reconvenición.

11. NOVENO.—Mediante escrito presentado el nueve de enero de dos mil doce, el poder actor presentó segunda ampliación, en la que impugnó del Congreso Local, los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce, en relación con el 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios. En la referida promoción citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31, fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 constitucionales, y planteó los conceptos de invalidez que estimó pertinentes.

12. DÉCIMO.—Por acuerdo de diez de enero de dos mil doce se admitió la segunda ampliación de demanda y se emplazó al Poder Legislativo del Estado de Jalisco.

13. DÉCIMO PRIMERO.—Mediante auto de doce de marzo de dos mil doce, el Ministro instructor tuvo por no contestada la segunda ampliación de demanda; proveído que fue confirmado mediante la resolución dictada el tres de octubre de dos mil doce, por la Primera Sala de esta Suprema Corte en el recurso de reclamación 19/2012-CA.

14. DÉCIMO SEGUNDO.—Por oficio recibido en este Alto Tribunal el veintiséis de diciembre de dos mil once, la procuradora general de la República formuló su opinión; promoción que se tuvo por presentada por acuerdo de cuatro de enero de dos mil doce; y mediante oficio presentado formuló opinión respecto de la segunda ampliación de demanda.

15. DÉCIMO TERCERO.—Agotado en sus términos el trámite respectivo, con fecha treinta y uno de octubre de dos mil doce, tuvo verificativo 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.

CONSIDERANDO:

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

16. PRIMERO.—Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno del mismo mes y año; en virtud de que se plantea un conflicto entre dos Poderes de un Estado, en el que se impugnan normas de carácter general.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

17. SEGUNDO.—Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia.¹

¹ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "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."

18. Tomando en cuenta el contenido de los escritos de demanda, primera y segunda ampliación, deben tenerse como actos impugnados, por parte del Poder Ejecutivo actor: los artículos 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce y 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; los oficios sin número suscritos por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al despacho del gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco; y el oficio 0248/2011, suscrito también por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo.

19. Por otra parte, se tienen como actos combatidos en la reconvenición por el Poder Legislativo de Jalisco, la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; y la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once.

20. Cabe apuntar que no es el caso de tener como acto impugnado el señalado por el Congreso de Jalisco, en cuanto a que el Poder Ejecutivo Local no ha realizado las transferencias mensuales de los ingresos percibidos por concepto de venta de formas valoradas, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, establecidos en la fracción XIV del artículo 31, fracción XIV (sic), de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once; pues de la reconvenición se advierte que el Legislativo de la entidad no imputa al demandado en la reconvenición alguna omisión específica de pago respecto de alguna adquisición de formas valoradas o recibos, sino que se trata de la consecuencia de no adquirir las emitidas por el Poder Legislativo de Jalisco, que es la omisión que en realidad se combate.

21. Lo anterior se corrobora con la circunstancia de que el propio Poder Legislativo de la entidad señaló en el hecho 7 de su reconvención que: "... es indiscutible que el Poder Ejecutivo de Jalisco no está utilizando formas valoradas y recibos oficiales autorizados por este Congreso en términos de las leyes referidas con antelación ..."; de manera que se entiende que no se impugna la omisión de un pago específico.

22. TERCERO.—La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

23. De conformidad con los artículos 10, fracción I y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

24. La demanda de controversia constitucional y las dos ampliaciones fueron promovidas por Emilio González Márquez, en su carácter de gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acredita con copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", de veintiocho de febrero de dos mil siete, de la declaratoria de gobernador electo, así como copia certificada del acta de la sesión solemne verificada por el Congreso Local el uno de marzo de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como gobernador electo del Estado de Jalisco para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece, así como la toma de protesta correspondiente.

25. El artículo 2o., párrafo primero, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco³ dispone que dicho poder se confiere a

² "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."

³ "Artículo 2o. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.—El gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la administración pública del Estado."

un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.

26. Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se deposita en el gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para promover la presente controversia en representación de aquél.

27. CUARTO.—A continuación se analiza la legitimación de los demandados:

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

28. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ 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.

29. En representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, suscribieron la contestación de demanda los diputados Enrique Aubry de Castro Palomino, Gustavo Macías Zambrano y Patricia Elena Retamozo Vega, presidente y secretarios, en su carácter de presidente y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, personalidad que acreditan con la copia certificada del acta de la sesión ordinaria del Pleno del Congreso de esa entidad, iniciada el trece y concluida el catorce de enero de dos mil once, en que consta la elección de la mesa directiva que fungirá del uno de febrero al treinta y uno de mayo de dos mil once.

30. El artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco⁵ establece que corresponde a la mesa directiva,

⁴ "Artículo 10. Tendrán el carácter de parte en las controversias constitucionales: ... II. Como demandado, la entidad, poder u órgano que hubiere emitido y promulgado la norma general o pronunciado el acto que sea objeto de la controversia."

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

⁵ "Artículo 35

"1. Son atribuciones de la mesa directiva:

"...

a través de su presidente y dos secretarios, representar jurídicamente al Poder Legislativo en los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales; de lo que se colige que los diputados que suscribieron la contestación de demanda, así como la contestación a su ampliación, en su carácter de presidente y secretarías, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso Local, cuentan con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.

31. Además, a dicho órgano se le imputa la expedición de los preceptos y actos impugnados. En esa medida, el citado Congreso tiene legitimación pasiva en el presente asunto.

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

32. QUINTO.—Marisela Morales Ibáñez acreditó su carácter de procuradora general de la República con la copia certificada de su nombramiento. De acuerdo con lo previsto en el artículo 10, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procurador general de la República tiene el carácter de parte en las controversias constitucionales.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto.

33. SEXTO.—La existencia⁶ de los preceptos impugnados, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, y 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce, se acredita con las publicaciones correspondientes en el Periódico

⁵V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa más no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala 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 y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial."

⁶ Esto se analiza con fundamento en 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, que dispone lo siguiente: "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.**"

Oficial "El Estado de Jalisco", de fechas cinco de julio de dos mil ocho, veintiocho de diciembre de dos mil diez y veintidós de diciembre de dos mil once, respectivamente.

34. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de esta Suprema Corte, 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."⁷

35. En cuanto a los oficios combatidos, su existencia se acredita con las copias certificadas que de ellas exhibió el poder actor.

36. Por lo que hace a los actos combatidos en la reconvención, consistentes en autorizar la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco, que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, se acreditan con las pruebas ofrecidas por el secretario de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, relativas al concurso C40/2009, "*Adquisición de formas impresas para la Secretaría de Finanzas*", dictaminado el treinta y uno de agosto de dos mil nueve por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado; así como las correspondientes a los contratos 310/09 y 311/09, ambos celebrados el catorce de septiembre de dos mil nueve, relativos a dicho concurso.

37. En cuanto a la omisión de acudir ante el Congreso del Estado de Jalisco, a fin de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, para determinar su existencia debe definirse si existe o no la obligación del Poder Ejecutivo de adquirir dichas formas. En el caso sí existía tal

⁷ Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: "Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."

obligación, según se advierte de la norma referida, que dispone que: "*Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda. ...*". En tal virtud, al no haber acreditado el Poder Ejecutivo Local la adquisición de las formas y recibos referidos, debe tenerse por cierta la omisión imputada.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando séptimo.

38. SÉPTIMO.—Procede analizar en este momento la oportunidad de la demanda de controversia constitucional, así como de sus ampliaciones, y de la reconvencción.

39. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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."

40. Por su parte, el artículo 3o. del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

41. La demanda de controversia constitucional se presentó en tiempo, tomando en cuenta que las normas en ella impugnadas, artículos 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, se combaten con motivo de su primer acto de aplicación, consistente en el oficio sin número, suscrito por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado de Jalisco, dirigido a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo de la entidad, recibido el cuatro de febrero de dos mil once.

42. Mediante dicho oficio los referidos funcionarios del Poder Legislativo Local, con fundamento precisamente en las normas referidas, señalaron al secretario de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco que era incuestionable que en términos de la norma legal antes citada, esa entidad fiscalizada tenía la obligación de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos ante este Congreso, previo el pago de los derechos relativos, previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once; que las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos para el ejercicio fiscal dos mil once deberían ser adquiridos en el Departamento de Formas Valoradas del Poder Legislativo Local.

43. En esa virtud, el plazo de treinta días hábiles para presentar la demanda de controversia constitucional transcurrió del siete de febrero de dos mil once al dieciocho de marzo de ese año; mientras que la demanda se presentó el catorce de febrero de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, por lo que su promoción fue oportuna.

44. En esa medida, es oportuna también en relación con los demás oficios combatidos en la demanda y en la primera ampliación, pues fueron recibidos el ocho y catorce de febrero, así como diez de marzo, todos de dos mil once.

45. Por lo que hace a la segunda ampliación de demanda, su presentación también es oportuna, en virtud de que la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce, fue publicada el veintidós de diciembre de dos mil once, de manera que el plazo correspondiente para su impugnación transcurrió del dos de enero al trece de febrero de dos mil doce, y la segunda ampliación se presentó el nueve de enero de ese año.

46. En cuanto a la omisión por parte del Poder Ejecutivo de la entidad de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, reclamada en la reconvencción, debe estimarse oportuna su impugnación, pues este Tribunal Pleno ha señalado que tratándose de omisiones, el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista. Es aplicable, en lo conducente, la tesis siguiente:

"Novena Época

"Registro: 183581

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo: XVIII, agosto de 2003

"Materia: constitucional

"Tesis: P/J. 43/2003

"Página: 1296

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. CUANDO SE TRATE DE OMISIONES, LA OPORTUNIDAD PARA SU IMPUGNACIÓN SE ACTUALIZA DÍA A DÍA, MIENTRAS AQUÉLLAS SUBSISTAN.—El artículo 21 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no establece plazo específico para la promoción de la controversia constitucional respecto de omisiones, entendiéndose por éstas las que implican un no hacer del órgano demandado y que por su especial naturaleza crean una situación permanente que no se subsana mientras subsista la omisión, de tal suerte que dicha situación se genera y reitera día a día, lo que produce consecuencias jurídicas que se actualizan de igual forma. Esta peculiaridad lleva a considerar que el plazo para su impugnación se actualiza día a día mientras la omisión subsista."

47. En cambio, es extemporánea la impugnación por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco en la reconvencción de la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco y que correspondan a los referidos en el artículo 31, fracción XIV, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once.

48. En efecto, de las constancias de autos se advierte que por escrito presentado el veintisiete de enero de dos mil once, el presidente y los secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Jalisco promovieron

ante la Quinta Sala Unitaria del Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco, juicio administrativo 29/2011, en que impugnaron, en esencia, la rendición de un informe pormenorizado respecto a la adquisición de formas valoradas desde hace cinco años hasta que se rindiera el informe; el pago y/o reintegro de las adquisiciones, por compra o por impresión por sus propios medios, de formas valoradas, recibos para cobros de ingresos, hologramas y sellos de seguridad que hubieran realizado y siguieran efectuando los demandados; el pago y/o reintegro de las expediciones bajo cualquier concepto, ya fuera de suministro o venta por venta y/o requisición de formas valoradas, recibos para cobros de ingresos, hologramas y sellos de seguridad que hubieran realizado y siguieran efectuando los demandados a las distintas entidades fiscalizables y auditables; y que se dijera a los demandados que no debían adquirir dichas formas por sus medios ni realizar cobros por la venta de éstas. Se señalaron como demandados el gobernador, las Secretarías de Administración y de Finanzas, la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones de la referida Secretaría de Administración y el director general de Abastecimientos de la propia Secretaría de Administración, todos del Estado de Jalisco.

49. Ahora bien, en dicho escrito el Congreso de Jalisco señaló que las autoridades demandadas, motu proprio, habían obtenido formas valoradas por sus propios medios y los habían suministrado a diversas entidades fiscalizables y auditables, e incluso hizo mención expresa tanto del concurso C40/2009, denominado "Adquisición de formas impresas para la Secretaría de Finanzas", dictaminado el treinta y uno de agosto de dos mil nueve por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado, como de los contratos 310/09 y 311/09, ambos celebrados el catorce de septiembre de dos mil nueve, relativos a dicho concurso. Asimismo, afirmó que los demandados habían realizado una serie de compras de formas valoradas y emitido órdenes de compra.

50. En su escrito hizo incluso mención del contenido del dictamen de treinta y uno de agosto de dos mil nueve formulado por la Comisión de Adquisiciones y Enajenaciones del Estado, con que se resolvió el concurso, transcribiendo parcialmente éste, así como los contratos 310/09 y 311/09, para la adquisición de las formas de que se trata. Asimismo, señaló que tenía conocimiento de que las autoridades demandadas habían realizado una serie de compras de formas valoradas y/o recibos para cobros de ingresos a terceros ajenos al Congreso de la entidad, para suministrar a las entidades fiscalizables y auditables, dando incluso los datos relativos a los números de factura, fecha, a favor de quien se expidió, monto y concepto.

51. En esa medida, resulta incontrovertible que por lo menos desde el veintisiete de enero de dos mil once, en que se presentó la referida demanda,

el Congreso del Estado de Jalisco tenía conocimiento de que el Poder Ejecutivo de la entidad había autorizado la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin su autorización.

52. Ahora bien, partiendo de esa fecha, veintisiete de enero de dos mil once, el plazo para la impugnación de los actos referidos transcurrió del veintiocho de enero al catorce de marzo de dos mil once; mientras que la reconvencción se presentó en la oficina de correos de la localidad el catorce de abril de ese año.

53. Por tanto, procede sobreseer en relación con el acto referido, con fundamento en la fracción VII del artículo 19 de la ley reglamentaria de la materia.

54. OCTAVO.—Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia planteadas por las partes.

55. Este Tribunal Pleno advierte de oficio que en relación con los artículos 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, así como 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal, relativa a la cesación de efectos de los actos o normas impugnados.

56. Lo anterior, pues las normas en comento establecían, en esencia, las cuotas relativas a las formas valoradas y recibos de pago vigentes para los ejercicios respectivos, de manera que, al haber concluido éstos, las normas de que se trata perdieron vigencia, por lo que han dejado de tener aplicación y, por ende, han cesado los efectos que produjeron durante su vigencia,⁸ máxime que ya fue expedida la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece.

⁸ En el aspecto analizado resulta aplicable, por identidad de razones, la siguiente jurisprudencia: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. PROCEDE SOBRESEER EN EL JUICIO SI CONCLUYÓ LA VIGENCIA ANUAL DE LA LEY DE INGRESOS Y DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN IMPUGNADOS Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS.— De lo dispuesto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal, se advierte que en relación con la Ley de Ingresos y con el presupuesto de egresos de la Federación rige el principio de anualidad, consistente en establecer los ingresos que puede recaudar la Federación durante un ejercicio fiscal, así como la forma en que aquéllos han de aplicarse, con

57. Resulta pertinente transcribir las normas referidas:

"Artículo 31. De acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, los productos que pueden percibir la hacienda estatal son los derivados de:

"...

"XIV. Por las formas valoradas que se cobran de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco:

"a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

"Tipo de forma valorada	Valor
"Recibo oficial de ingresos	\$2.93
"Recibo de licencia municipal 2011	\$5.83
"Recibo de participación	\$4.25
"Recibo de multa federal	\$4.25
"Recibo de zona federal	\$4.25
"Recibo de impuesto predial	\$3.46
"Recibo de servicio catastral	\$3.46
"Boletos piso plaza \$1.00	\$0.32

el fin de llevar un adecuado control, evaluación y vigilancia del ejercicio del gasto público, lo cual se patentiza con el hecho de que el Ejecutivo Federal tiene la obligación de enviar al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de egresos de la Federación, en la cual se deberán contemplar las contribuciones a cobrar en el año siguiente, para cubrir el presupuesto de egresos, aunado a que en la propia Ley de Ingresos se establece que su vigencia será de un año, así como la de todas las disposiciones referentes a su distribución y gasto. En consecuencia, si la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos tienen vigencia anual y ésta concluyó, resulta indudable que no es posible realizar pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad, pues al ser de vigencia anual la materia de impugnación, y concluir aquélla, no puede producir efectos posteriores, en atención a su propia naturaleza, además de que aun cuando se estudiara la constitucionalidad de la norma general impugnada, la sentencia no podría surtir plenos efectos, ya que de acuerdo con el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la declaración de invalidez de las sentencias dictadas en ese medio de control constitucional no tiene efectos retroactivos. Por tanto, procede sobreseer en la acción de inconstitucionalidad, de conformidad con el artículo 20, fracción II, en relación con los artículos 19, fracción V, 59 y 65, todos de la mencionada ley reglamentaria." (Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, marzo de 2004, tesis P./J. 9/2004, página 957)

"Boletos piso plaza \$2.00	\$0.32
"Boletos piso plaza \$3.00	\$0.32
"Boletos piso plaza \$5.00	\$0.32
"Boletos piso plaza \$10.00	\$0.32
"Recibo de agua potable y alcantarillado	\$2.93
"Aviso de transmisión patrimonial	\$5.83
"Certificación de acta de nacimiento	\$2.93
"Acta de nacimiento federal (oficio)	\$11.90
"Acta de nacimiento federal (carta)	\$11.90
"Orden de pago con recibo	\$2.46
"Orden de pago sin recibo	\$2.46
"Recibo oficial DIF	\$2.48
"Hologramas	\$23.57
"Orden de pago con recibo DIF	\$2.46
"Orden de pago sin recibo DIF	\$2.46

"b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la comisión de administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

"XIV (sic). Los señalados en otras leyes."

"Transitorios

"Décimo. El Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día 15 de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción XIV del artículo 31 de la presente ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01 00 4101 del presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2011. "

"Artículo 38. La hacienda estatal de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

" ...

"X. Por las formas valoradas y recibos de cobro que adquieran las entidades fiscalizadas estatales y municipales, ante el Congreso del Estado, a que hace mención el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, se cobrarán en base a la siguiente:

"a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

"Tipo de forma valorada

"Recibo oficial de ingresos	\$3.05
"Recibo de licencia municipal 2012	\$6.06
"Recibo de participación	\$4.42
"Recibo de multa federal	\$4.42
"Recibo de zona federal	\$4.42
"Recibo de impuesto predial	\$3.60
"Recibo de servicio catastral	\$3.60
"Boletos piso plaza \$1.00	\$0.33
"Boletos piso plaza \$2.00	\$0.33
"Boletos piso plaza \$3.00	\$0.33
"Boletos piso plaza \$5.00	\$0.33
"Boletos piso plaza \$10.00	\$0.33
"Recibo de agua potable y alcantarillado	\$3.05
"Aviso de transmisión patrimonial	\$6.06
"Certificación de acta de nacimiento	\$3.05
"Acta de nacimiento federal (oficio)	\$12.38
"Acta de nacimiento federal (carta)	\$12.38
"Orden de pago con recibo	\$2.56
"Orden de pago sin recibo	\$2.56
"Recibo oficial DIF	\$2.58
"Hogramas	\$24.51
"Orden de pago con recibo DIF	\$2.56
"Orden de pago sin recibo DIF	\$2.56

"b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la comisión de administración, será el que resulte de multiplicar el costo

proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales. ..."

"Décimo tercero. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción X del artículo 38 de la presente ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01-00-4121 del presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal del año 2012."

58. Por lo que hace a la omisión, por parte del Poder Ejecutivo de la entidad, de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se actualiza la causal de improcedencia prevista por la fracción VII del artículo 19, en relación con el artículo 105, fracción I, a contrario sensu, de la Constitución Federal, porque en la especie ha operado un cambio de situación jurídica que en virtud de la cual carecería de objeto el pronunciamiento de fondo, en virtud de que aun cuando se declarara la invalidez de la omisión de que se trata, no podría surtir efecto alguno, en virtud de que el ejercicio de dos mil once ya concluyó, por lo que la declaratoria de invalidez no podría tener como consecuencia que el Ejecutivo Local adquiriera y utilizara las formas valoradas correspondientes a dicho ejercicio. Es aplicable la siguiente jurisprudencia:

"Novena Época

"Registro: 190961

"Instancia: Pleno

"Jurisprudencia

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

"Tomo: XII, octubre de 2000

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 116/2000

"Página: 970

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES IMPROCEDENTE SI POR HABER OPERADO UN CAMBIO DE SITUACIÓN JURÍDICA, CARECE DE OBJETO EL PRONUNCIAMIENTO DE FONDO.—La acción de controversia constitucional

resulta improcedente en términos de lo dispuesto por el artículo 19, fracción VIII, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 105, fracción I a contrario sensu, de la propia Ley Suprema, si habiéndose ejercitado por un Municipio en contra de un decreto legislativo que anuló un acuerdo de Cabildo que ordenó la suspensión de uno de sus miembros, durante el curso del procedimiento concluye el periodo para el que había sido electo el munícipe suspendido, pues aun cuando subsista dicho acto, carece ya de objeto por haber operado un cambio de situación jurídica que hace inútil el estudio y pronunciamiento de fondo, ya que siendo la tutela jurídica de ese medio de control constitucional la preservación del orden establecido en la Constitución Federal, es obvio que al no poderse retrotraer, materialmente, el periodo legal de funcionamiento del mencionado integrante del Ayuntamiento, la acción de controversia constitucional es ineficaz."

59. Ahora bien, procede analizar las causales de improcedencia y sobreseimiento planteadas, en el entendido de que sólo serán objeto de análisis las relacionadas con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como los oficios combatidos, pues en relación con los demás actos, este Tribunal Pleno ha decretado la improcedencia de la controversia constitucional.

60. Es infundado lo sostenido por el Poder Legislativo de Jalisco, en el sentido de que se actualiza la causal prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se haya agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, ya que el Ejecutivo Local no ejerció su facultad de presentar observaciones en relación con el decreto correspondiente o derecho de veto.

61. Así se califica dicha causal, tomando en cuenta que este Alto Tribunal ha señalado que el hecho de que no se ejercite el derecho de veto no conlleva a la improcedencia de la controversia constitucional. Es aplicable la siguiente tesis:

"Novena Época
"Registro: 173929
"Instancia: Pleno

Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo: XXIV, noviembre de 2006

"Materia: constitucional

"Tesis: P./J. 122/2006

"Página: 879

"DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.— El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en consideración al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de poderes en el proceso para la formación de leyes. Por lo tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la

controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta."

62. Es igualmente infundada la causal de improcedencia propuesta por el Poder Legislativo de Jalisco, en cuanto a la extemporaneidad de la demanda de controversia constitucional, pues, a su decir, existieron actos de aplicación anteriores en relación con el precepto legal referido.

63. En efecto, por lo que hace al Decreto Número 22172/LVIII/08 que menciona, mediante éste se aprueban los precios unitarios de las formas valoradas, pero para el año dos mil ocho, y se publicó el dieciocho de marzo de dos mil ocho, en virtud de lo cual no puede ser acto de aplicación del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que se publicó, posteriormente, el cinco de julio de ese año, y que entró en vigor hasta el uno de enero de dos mil nueve.

64. Ahora bien, de los recibos que acompaña, tampoco se acredita fehacientemente un acto concreto de aplicación del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, por parte del Poder Ejecutivo de Jalisco.

65. Ante todo, debe tomarse en cuenta que las causales de improcedencia y sobreseimiento deben acreditarse fehacientemente, sin que puedan establecerse con base en meras presunciones.

66. Ahora bien, además de algunos cheques en que se establecen como conceptos "*impresiones de papelería oficial*", y en otro no aparece concepto alguno, en autos obran los siguientes recibos:

A 2366194, de dos de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de "Siapa", por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, recibos cobrados en el mes de enero dos mil diez.

A 2999725, de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de "Siapa", por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, recibos cobrados en el mes de febrero dos mil diez.

A 3709217, de fecha diecinueve de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Comité Administrador Estatal de Construcción de Escuelas, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado.

A 3000530, de fecha diez de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Comisión Estatal del Agua de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, formas de facturas o recibos.

A 3476503, de fecha veintiocho de abril de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3015267, de fecha veintidós de abril de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 2003757, de fecha primero de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3911816, de fecha veinticinco de junio de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado.

A 2003757, de veintiséis de noviembre de dos mil nueve, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de ingreso por venta de formas en Congreso del Estado, elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3015267, de fecha veintidós de marzo de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional Técnica del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, recibos de ingreso de plantel.

A 29565442, de fecha doce de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Coordinación Regional del Registro Civil, Autlán de Navarro Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, venta de 200 formatos FGJF1-018D.

A 29568836, de fecha veintiocho de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Coordinación "Estatal" del Registro Civil, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, venta de 200 formatos FGJF1-018D. Abajo se menciona al Municipio de Autlán de Navarro, Jalisco, lo que también consta en la relación con la cual se envió.

A 4347786, de fecha veintidós de septiembre de dos mil diez, expedido a nombre de Colegio de Educación Profesional del Estado de Jalisco, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado, por elaboración de recibos de ingreso plantel.

A 3665719, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Instituto Cultural Cabañas, por concepto de depósito por venta de formas en Congreso del Estado Observaciones: formas valoradas. Compra de boletos de ingreso al hospicio cabañas con sede en el Instituto Cultural Cabañas.

67. Como se advierte, casi todos los recibos hacen mención simplemente a depósito por venta –no compra– de formas en el Congreso del Estado, sin que en ningún momento se haga mención a que se trata de formas "valoradas", ni mucho menos se invoca el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios;⁹ lo que a juicio de este Tribunal Pleno no es suficiente para tener por acreditada fehacientemente la aplicación anterior de la norma en comento y, por tanto, la improcedencia del juicio.

68. Ahora bien, en el recibo número A 3665719, de fecha veintisiete de mayo de dos mil diez, expedido a nombre de Instituto Cultural Cabañas, sí se hace mención, en las observaciones, a que se trata de formas valoradas; sin embargo, no obstante lo anterior, dicho recibo no puede tomarse como acto de aplicación de la norma en comento por parte del Poder Ejecutivo Estatal.

69. En efecto, debe tomarse en cuenta que el Instituto Cultural Cabañas, de conformidad con la ley orgánica que lo crea,¹⁰ constituye un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

70. Ahora bien, esta Suprema Corte ha señalado que si bien los organismos públicos descentralizados pueden considerarse pertenecientes al Poder

⁹ "Artículo 51. Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.— Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado."

¹⁰ Ley Orgánica del Instituto Cultural Cabañas

"Artículo 1o. El Instituto Cultural Cabañas es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendrá a su cargo, la preservación, investigación y divulgación de la obra de José Clemente Orozco."

Ejecutivo en un **sentido amplio**, no lo son en sentido estricto, pues la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, aunque sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia; que dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo; que dichos organismos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada, aunque desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, lo que significa que se ubican dentro del campo de acción del citado poder en sentido amplio; y que si bien dichos organismos son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos.

71. Asimismo, este Alto Tribunal ha sostenido que dichos organismos, aunque autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera **indirecta**, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata; en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es **indirecta y mediata**.

72. Así se ha señalado en las siguientes tesis:

"Décima Época

"Registro: 2002582

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

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

"Libro: XVI, Tomo 2, enero de 2013

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a./J. 178/2012 (10a.)

"Página: 729

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AL SER ENTIDADES INTEGRANTES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA PARAESTATAL, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO.—El presidente de la República tiene a su cargo el desa-

rrollo de la función administrativa en el orden federal la cual, para efectos funcionales y de organización, se divide en administración pública centralizada y paraestatal; la centralizada tiene como principal característica la dependencia directa e inmediata de los órganos y sub-órganos que realizan dicha función con aquél, con base en un sistema de controles, mando y vigilancia de tipo jerárquico superior-inferior (de manera vertical), mientras en la paraestatal la dependencia es indirecta y mediata, porque sin existir con el Ejecutivo una relación jerárquica, los organismos que la componen se vinculan en distintos grados con la administración centralizada y, por ende, con el titular de dicho poder, a través de distintos mecanismos de control y vigilancia por parte de éste hacia aquéllos (de manera horizontal). Ahora bien, independientemente de que las relaciones entre el titular del Ejecutivo Federal con las dependencias centralizadas y las entidades paraestatales se den de manera distinta, lo cierto es que ambas realizan funciones públicas en el ámbito administrativo a fin de cumplir con los objetivos que les corresponden en el marco de las leyes, los planes y los programas del desarrollo nacional que compete ejecutar al presidente de la República. De ahí que la circunstancia de que el Poder Ejecutivo se deposite en este último en el ámbito federal como responsable de la administración pública y pueda llevar a cabo sus atribuciones directamente por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada o indirectamente con la colaboración de las entidades de la administración pública paraestatal, significa que los organismos descentralizados forman parte de dicho poder en sentido amplio. Esta situación es aplicable en los ámbitos de Gobierno Local y Municipal, porque la descentralización administrativa en cualquiera de los tres órdenes de gobierno guarda la misma lógica, esto es, la de crear entes dotados de personalidad jurídica y autonomía jerárquica, pero sujetos a controles indirectos para desarrollar actividades administrativas específicas con agilidad y eficiencia."

"Décima Época

"Registro: 2003677

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

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

"Libro: XX, Tomo 1, mayo de 2013

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. XLII/2013 (10a.)

"Página: 987

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS Y PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. ENTRE ELLOS NO EXISTE UNA RELACIÓN DE JERARQUÍA DIRECTA.—

Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que los organismos descentralizados, ubicados dentro de la administración pública paraestatal, fuera de la administración pública centralizada, son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Asimismo, ha sostenido que dichas entidades paraestatales, para el cabal cumplimiento de su objeto y de los objetivos y metas señalados en sus programas, gozan de autonomía de gestión, además cuentan con una administración a cargo de un órgano de gobierno, el cual debe expedir el estatuto orgánico, y de un director general, quien tiene la representación legal del organismo, siendo así que, como entidad con personalidad jurídica propia, es diversa a la atinente al 'presidente', 'presidente de la República', 'Ejecutivo Federal' o 'Poder Ejecutivo de la Unión', que si bien tiene a su cargo el desarrollo de la función administrativa del Estado Mexicano en el orden federal, interviniendo junto con sus dependencias, estableciendo políticas para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo y objetivos, lo cierto es que sus relaciones con los organismos descentralizados están sujetas a lo que establece la Ley Federal de las Entidades Paraestatales (Reglamentaria del Artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos) y a sus disposiciones reglamentarias y específicas de la materia. Por consiguiente, dada su autonomía jerárquica, los organismos descentralizados no están subordinados al presidente de la República, pues éste ejerce sólo un control de manera mediata e indirecta, en tanto que **la relación de jerarquía directa en la administración pública paraestatal no existe con el Poder Ejecutivo.**

"Amparo directo en revisión 3345/2012. ... 30 de enero de 2013. Cinco votos. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Úrsula Hernández Maquívar."

"Décima Época

"Registro: 2002583

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

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

"Libro: XVI, Tomo 2, enero de 2013

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a./J. 179/2012 (10a.)

"Página: 731

"ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS. AUNQUE NO INTEGRAN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA CENTRALIZADA, FORMAN PARTE DEL PODER EJECUTIVO EN SENTIDO AMPLIO.—En diversos criterios emitidos esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha afirmado que los organismos descentralizados no forman parte del Poder Ejecutivo, bajo la premisa de que se encuentran fuera de la administración pública centralizada, razón por la cual no pueden identificarse con dicho poder unipersonal; ahora bien, sólo desde ese punto de vista la referida afirmación es correcta, porque efectivamente aquéllos no pertenecen al Poder Ejecutivo en sentido estricto, es decir, no integran la administración pública centralizada; sin embargo, como desarrollan actividades que corresponden a la función administrativa a cargo del titular del Ejecutivo y en todo momento se vinculan indirectamente a partir de los controles y vigilancia respectivos, ello significa que se ubican dentro del campo de acción del citado poder en sentido amplio. Lo anterior es así porque la descentralización consiste en una técnica de organización jurídica para encomendar actividades estatales delegables a entidades estructuralmente separadas de la administración pública centralizada, pero formando junto con ella el concepto total e íntegro de administración pública, sin que la circunstancia de que los organismos descentralizados cuenten con personalidad jurídica propia signifique que su actuación sea libre y exenta de control, toda vez que dicha actividad y sus decisiones se identifican con las finalidades de la administración central y del Poder Ejecutivo, además de que la ley establece que su control se ejerce por aquél y que sus órganos directivos deben integrarlos personas ligadas a la administración central con la finalidad de lograr una orientación de Estado en su rumbo, con lo cual, si bien son autónomos y no opera una relación de jerarquía respecto de ellos, continúan subordinados a la administración centralizada indirectamente, en tanto sus objetivos deben reputarse como fines públicos. De acuerdo con lo anterior, resulta técnica y conceptualmente más adecuado sostener que los organismos descentralizados forman parte del Poder Ejecutivo en sentido amplio, sin que ello implique contrariar la afirmación sustentada en otros criterios, consistente en que los organismos descentralizados no forman parte de dicho poder, porque ésta ha de entenderse bajo la connotación acotada de que no integran la administración pública centralizada y, bajo esa reserva, es que deben comprenderse sus alcances."

"Novena Época

"Registro: 180563

"Instancia: Pleno

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Tomo: XX, septiembre de 2004

"Materias: constitucional y administrativa

"Tesis: P./J. 97/2004

"Página: 809

"ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.—Si bien los organismos públicos descentralizados tienen personalidad jurídica, patrimonio propio y gozan de una estructura separada del aparato central del Estado, ello no significa que su actuación esté libre y exenta de control, toda vez que su funcionamiento y las facultades de autoridad que desempeñan están garantizados y controlados a favor de los gobernados y de la administración pública, pues las unidades auxiliares tienen como finalidad la ejecución de programas de desarrollo o actividades estatales que les han sido conferidas; de manera que aun cuando aquellos organismos son autónomos, continúan subordinados a la administración pública federal de una manera indirecta, aspecto que marca la diferencia entre la administración centralizada y la paraestatal, pues mientras que en la primera la relación jerárquica con el titular del Ejecutivo Federal es directa e inmediata, en la segunda, especialmente entre los organismos descentralizados, es indirecta y mediata."

73. Pues bien, si los organismos descentralizados sólo forman parte del Poder Ejecutivo en un sentido amplio, y el control que ejerce éste en relación con aquéllos es mediato e indirecto, sin que estén subordinados al Ejecutivo ni exista una relación jerárquica directa entre este último y dichos organismos, entonces los actos realizados por un organismo descentralizado estatal no pueden considerarse como efectuados por el Poder Ejecutivo Local para efectos del primer acto de aplicación de un ordenamiento que cause perjuicio a dicho poder; máxime que en la especie se trata de la compra de formas valoradas, y la autonomía con la que cuentan los organismos descentralizados es precisamente técnica y de gestión.

74. Al no advertirse la actualización de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento diversa a las analizadas, se procede al estudio del fondo del asunto.

75. NOVENO.—Procede ahora el estudio de los conceptos de invalidez.

76. Son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el poder actor, en el sentido de que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es violatorio del principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.

77. La norma en comentario¹¹ establece, en la parte que interesa, que las entidades fiscalizadas estatales y municipales deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la propia ley, ante el Congreso del Estado de Jalisco y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno de la entidad para el ejercicio fiscal que corresponda; y que los ingresos generados por el pago de esos derechos deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso Estatal.

78. En relación con las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales del Estado de Jalisco, resulta pertinente transcribir las siguientes normas:

Código Fiscal del Estado de Jalisco

"Artículo 50. Las personas físicas, así como las personas jurídicas establecidas en el territorio del Estado, que habitualmente realicen actividades objeto de impuestos estatales, no obstante que éstos se encuentren suspendidos por efectos del Convenio de Adhesión al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, celebrado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Estado de Jalisco, deberán solicitar su inscripción en el Registro Estatal de Contribuyentes y presentar los avisos que establece el artículo siguiente.

¹¹ "Artículo 51. Las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.

"Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado."

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando noveno, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de los oficios sin número suscritos por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso Estatal, dirigidos a la Secretaría de Finanzas, al Fondo de Seguridad Pública, al despacho del gobernador y a la Comisión de Adquisiciones, todos pertenecientes a esa entidad federativa, y del oficio 0248/2011, suscrito por las mencionadas autoridades del Poder Legislativo, dirigido a la Secretaría de Administración Local.

"Las personas físicas o jurídicas, cuando efectúen el pago de los créditos fiscales, contenidos en la Ley de Ingresos del Estado, estarán también obligadas a inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes, en los supuestos contenidos en la Ley de Hacienda del Estado, y en su caso presentar los avisos establecidos por el artículo 57 de este código.

"Los contribuyentes que se encuentran inscritos en dicho registro, están obligados a tener a disposición de las autoridades fiscales, en su domicilio fiscal, los registros y documentos relativos a su negociación; tendrán igualmente la obligación de citar el número de registro que les sea asignado en la documentación comprobatoria que expidan, así como en cada declaración, avisos de modificación al Registro Estatal, promoción, solicitud o gestión que hagan ante cualquier oficina de recaudación fiscal o autoridad, y a colocar su comprobante de registro en lugar visible del establecimiento, sucursal, agencia o dependencia. ..."

"Artículo 51. Los particulares inscritos en el Registro Estatal de Contribuyentes, en los términos del artículo 50 de este código, deberán presentar, **en las formas aprobadas**, su solicitud de inscripción en el registro estatal o, en la oficina de recaudación fiscal que corresponda a su jurisdicción o ante aquella que, mediante disposiciones de carácter administrativo, señale la Secretaría de Finanzas del Estado y, en su caso, los siguientes avisos de modificación:

"I. Aviso de cambio:

"a) De nombre;

"b) Denominación o razón social; y

"c) De domicilio; y

"II. Aviso de suspensión de actividades.

"III. Cancelación.

"IV. Reanudación de actividades."

"Artículo 57. Cuando en la solicitud de inscripción al registro estatal, o en los avisos correspondientes, se hubiese incurrido en errores u omisiones o empleado de manera equivocada **las formas aprobadas**, se darán a conocer

los datos correctos a las oficinas de recaudación fiscal correspondientes utilizando para tal efecto, **las formas oficiales pertinentes**, e indicando en ellas que se presentan para 'corrección de errores u omisiones'. Con el original de la reposición se devolverá la copia del documento erróneo."

"Artículo 61. Los sujetos pasivos y los responsables solidarios, en los casos que establezcan las leyes fiscales, tendrán obligación de presentar **declaraciones, manifestaciones o avisos en las formas que al efecto apruebe la Secretaría de Finanzas del Estado** y de proporcionar los datos que en dichas formas se requieran.

"Las declaraciones, manifestaciones o avisos, salvo disposición en contrario, se presentarán en las oficinas de recaudación fiscal que correspondan en razón del domicilio del obligado, o ante aquella que, mediante disposiciones de carácter administrativo, señale la Secretaría de Finanzas del Estado. Cuando las leyes fiscales no señalen plazo para la presentación de las declaraciones, manifestaciones o avisos, se tendrá por establecido el de quince días siguientes a la realización del hecho de que se trate. En el caso de declaraciones, también podrán enviarse a las oficinas de recaudación fiscal por medio del servicio postal, en pieza certificada, que deberá depositarse en el correo, a más tardar en la fecha en que fenezca el plazo para su presentación. Cuando contengan impuesto a pagar, podrán presentarse ante las instituciones bancarias autorizadas."

Ley de Hacienda del Estado de Jalisco

"Capítulo primero

"Del impuesto sobre transmisiones patrimoniales de bienes muebles

"...

"Artículo 9o. Para los efectos del artículo 7o. de esta ley, los notarios públicos o quienes hagan sus veces, las instituciones fiduciarias y los servidores públicos, en su caso, deberán retener y enterar el impuesto causado en los términos de esta ley, por los actos o contratos en que intervengan, gravados por este impuesto."

"Artículo 10. El entero del impuesto y avisos a que se refiere el artículo anterior se harán en las **formas aprobadas** por la Secretaría de Finanzas, debiendo proporcionar los datos y acompañar los documentos que en las mismas se indiquen."

"Capítulo tercero

"Del impuesto sobre la adquisición de vehículos automotores usados

"...

"Artículo 28. Para la recaudación de este impuesto se observarán las reglas siguientes:

"I. Los contribuyentes deberán presentar la documentación que acredite la propiedad del vehículo, ante la oficina de recaudación fiscal que corresponda, y

"II. La oficina de recaudación fiscal, al efectuarse el entero del impuesto, **expedirá el recibo oficial respectivo** y certificará constancia de pago en la factura o documento que ampare la propiedad del vehículo.

"Los contribuyentes propietarios de vehículos automotores usados registrados en el Estado que efectúen la transmisión de un vehículo, o los contribuyentes que lo adquieran, deberán presentar ante la oficina recaudadora fiscal competente, el aviso de cambio de propietario dentro de los treinta días siguientes a aquel en que se realice la adquisición, compra-venta, donación, permuta o aportación a una sociedad, adjuntando el documento que acredite dicha circunstancia."

"Capítulo quinto

"Del impuesto sobre nóminas

"...

"Artículo 43. El pago de este impuesto deberá efectuarse a más tardar el día doce del mes siguiente en que se causó.

"Dicho pago se hará mediante declaración en las oficinas de recaudación fiscal que corresponda, en los términos del artículo 46 fracciones IV y V de esta ley, **en las formas oficiales** o ante las instituciones de crédito autorizadas por la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado.

"La obligación de presentar la declaración subsistirá aun cuando no se hayan efectuado erogaciones gravadas."

"Capítulo séptimo

"Del impuesto sobre loterías, rifas, sorteos, juegos con apuestas y concursos de toda clase

"...

"Artículo 71. La dependencia o servidor público que preste el servicio por el cual se paguen los derechos, procederá a la realización del mismo, al presentarle el interesado **el recibo que acredite su pago** ante la oficina de recaudación fiscal respectiva.

"Ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente."

Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco

"Artículo 38. Los sujetos responsables objetivos y responsables solidarios, en los casos que establezcan las disposiciones fiscales, tendrán obligación de **presentar declaraciones, manifestaciones o avisos, en las formas que al efecto apruebe la tesorería municipal**, y de proporcionar los datos e informes que en dichas formas se requieran.

"Las declaraciones, manifestaciones o avisos, salvo disposición en contrario, se presentarán en las oficinas fiscales respectivas; en todos los casos, se devolverá al interesado una copia sellada. Cuando las disposiciones fiscales no señalen plazo para la presentación de las declaraciones, manifestaciones o avisos, se tendrá por establecido el de quince días, siguientes a la realización del hecho de que se trate."

"Artículo 40. En los casos de cambio de nombre, denominación o razón social, domicilio o actividad, aumento o disminución de capital social, traspaso de la negociación y clausura de las actividades, los contribuyentes **deberán dar aviso a la tesorería municipal, en las formas aprobadas** consignando todos los datos que las mismas requieran, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que hubiese ocurrido cualquiera de tales hechos."

"Artículo 118. Los notarios públicos o quienes hagan sus veces, las autoridades judiciales y los particulares, tratándose de documentos privados y otorgados fuera del Estado, así como los servidores públicos, en su caso, deberán dar aviso a la autoridad catastral municipal de los actos o contratos en que intervengan, cuando se transmita la propiedad o derechos sobre inmuebles, o se modifiquen los datos de éstos, aun cuando no resulten gravados por este impuesto."

"Artículo 119. Los avisos a que se refiere el artículo anterior, se harán en las formas oficiales autorizadas. Para tal efecto, los obligados deberán proporcionar los datos que en las mismas se requieran y acompañar los siguientes documentos: ..."

"Artículo 135. La dependencia o el servidor público que preste el servicio, por el cual se paguen los derechos, procederá a la realización del mismo, al presentarle el interesado el **recibo oficial que acredite su pago ante la Tesorería Municipal**; ningún otro comprobante justificará el pago correspondiente."

"Artículo 165. Los administradores o encargados de los rastros municipales no permitirán la salida de la carne o pieles de los animales sacrificados, si previamente y con el **recibo oficial respectivo, no se comprueba que se pagaron los derechos correspondientes.**"

"Artículo 170. Los oficiales del Registro Civil están obligados, en todos los casos, a consignar en las actas, el lugar y la hora en que se celebre el acto, así como el número del **recibo oficial de pago de los derechos causados,** cuando éste tenga verificativo en horas extraordinarias o a domicilio."

"Artículo 191. **Los recibos que deba expedir la Tesorería Municipal y los boletos para el cobro de productos, por uso de piso,** deberán ser enviados a la auditoría superior para su registro y control."

Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco

"Artículo 21. Son facultades y obligaciones de los oficiales del Registro Civil,¹² además de las ya establecidas, las siguientes:

¹² **Las funciones previstas en el citado ordenamiento están a cargo de autoridades tanto del Gobierno del Estado como de los Municipios, según se advierte de los siguientes preceptos:**

"Artículo 4. Las funciones del Registro Civil estarán a cargo de:

"I. La Dirección General del Registro Civil;

"II. Un oficial jefe del Registro Civil, en cada cabecera municipal; y

"III. Las oficialías que sean necesarias para el cumplimiento eficaz de este servicio. El número y la ubicación de las oficialías del Registro Civil se determinará de acuerdo a las circunstancias socioeconómicas del lugar, sus distancias, medios de comunicación y distribución de la población."

"Artículo 5. La Dirección General del Registro Civil dependerá de la Secretaría General de Gobierno del Estado; en tanto que los oficiales jefes y las oficialías **dependerán de los Ayuntamientos.**"

"I. Tener en existencia **las formas del Registro Civil** necesarias para el levantamiento de las actas del Registro Civil, así como para la expedición de las copias certificadas, de los extractos de las mismas y documentos del apéndice;

"II. Expedir las copias o extractos certificados de las actas y de los documentos que el apéndice correspondiente, cuando le fueren solicitadas y se paguen los derechos respectivos, conforme a la Ley de Ingresos municipal; asimismo el oficial podrá certificar las fotocopias de los documentos que se le hayan presentado con motivo de la realización de sus funciones;

"...

"IV. Fijar, en lugar visible de la oficialía, los **derechos pecuniarios que causen las certificaciones y la inscripción de las actas** del Registro Civil, así como una copia de la Ley de Ingresos municipal en la que aparezcan todos los costos de los actos de la institución;

"...

"IX. **Cancelar las formas que sean inutilizadas** con la leyenda 'no paso', debiendo asentar la causa en las mismas;

"X. Entregar y remitir los **ejemplares de las formas que dispone la ley; ...**"

"Artículo 30. **Las actas del estado civil se levantarán en formatos con características especiales** que serán expedidos por la Dirección General del Registro Civil, a los que se les denomina formas del Registro Civil, cuyas estructuras y contenido estarán determinados por las disposiciones legales relativas; su elaboración será, salvo lo previsto en el artículo 32 de esta ley, por quintuplicado en las actas de nacimiento, matrimonio, divorcio, defunción; y por cuadruplicado en los demás casos, se levantarán en forma computarizada o mecanografiada, debiendo contener la Clave Única del Registro de Población.

"El hacer constar un acto y el asentamiento del acta en un formato no autorizado por la Dirección General del Registro Civil, producirá su nulidad absoluta, independientemente de las responsabilidades en que incurra el oficial del Registro Civil."

"Artículo 31. **Para asentar los actos a que se refiere el artículo anterior, existirá un formato específico para cada uno.** Si por cualquier causa no existiere, se asentará en el de inscripciones generales."

"Artículo 145. Se sancionara con suspensión:

"...

"II. No reponer de inmediato las formas que se destruyan, inutilicen o queden ilegibles. ..."

"Artículo 146. Se sancionará con destitución:

"...

"VII. No asentar las actas en las formas correspondientes;

"VIII. Falsificar actas o insertar en ellas circunstancias o declaraciones prohibidas por la ley;

"...

"XII. No cerciorarse de que se cubrieron a la Tesorería Municipal los derechos correspondientes al servicio, debiendo hacer referencia en el acta. ..."

79. Como se advierte de las transcripciones anteriores, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos son necesarios, entre otras cuestiones, para que los contribuyentes estén en aptitud de inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes; para la presentación de diversas declaraciones, manifestaciones y avisos ante el fisco de la entidad; para que los sujetos de diversas contribuciones estén en aptitud de realizar los pagos correspondientes y las autoridades fiscales de recibirlos; para que, en el caso de determinados impuestos, quienes estén obligados a retener puedan cumplir con dicha obligación; y para el levantamiento de actas del Registro Civil.

80. De lo anterior se desprende que la expedición de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, bajo el sistema jurídico que rige en el Estado de Jalisco, resulta indispensable para que las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo y a los Municipios de la entidad se encuentren en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones.

81. En esa medida, asiste la razón al poder actor, al afirmar que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios limita el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su ámbito competencial y, por tanto, viola el principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.

82. Así se determina, pues al establecer la norma en estudio la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales ante el Congreso del Estado de Jalisco —previo pago de los derechos correspondientes—, genera condiciones de subordinación al poder actor, en tanto no le permite tomar autónomamente sus decisiones y debe someterse a la voluntad del poder subordinante —en el caso el Congreso Local—, al encontrarse supeditado a adquirir las formas y recibos ante el Congreso Local para estar en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones, lo que además debe realizar previo al pago de derechos que deberán ser remitidos íntegramente al propio Congreso.

83. Si bien el Poder Legislativo Local puede establecer en normas generales los requisitos que deben tener las formas y recibos de que se trata, ello no implica que pueda válidamente sujetar a los demás entes públicos a que las adquieran en los términos del precepto impugnado.

84. Cobra aplicación el criterio de este Pleno contenido en la siguiente tesis:

"DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTRO-MISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.—El artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros. La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, pues se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión. La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma. La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordina-

ción el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe. En ese sentido, estos conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 180648. Pleno. Jurisprudencia. P./J. 80/2004, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, septiembre de dos mil cuatro, página 1122)

85. Asimismo, son esencialmente fundados, suplidos en su deficiencia, los argumentos esgrimidos por el poder actor, en el sentido de que el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público; y que la obligación de contribuir se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma, por lo que debe configurarse un sistema tributario congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza y se incorporen elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo, como en la mejora de la prestación de los servicios públicos.

86. Al respecto, este Tribunal Pleno considera que la obligación que se impone al Ejecutivo Local y Ayuntamientos a través de la norma en estudio, no es propia del sistema tributario en el que pretende sustentarse ni encuentra apoyo en otras disposiciones constitucionales.

87. Lo anterior, pues el pago de la supuesta contribución corresponde específicamente a ciertos órganos del Estado que actúan en cumplimiento de sus facultades legales, por lo que se excluye totalmente la posibilidad, inherente a las contribuciones que debe recibir el Estado, a que se refiere la fracción IV del artículo 31 constitucional, de que sean los particulares, personas físicas o morales, quienes contribuyan al gasto público, cuando se ubiquen en los supuestos de hecho que la ley fiscal establezca y que se relacionan con servicios que brinda el Estado a los gobernados.

88. Esto es, el pago que las autoridades deben hacer al Congreso Local por la adquisición de las formas valoradas y recibos de pago a que se refiere el precepto, obedece sólo a un "servicio" intra-gubernamental entre órganos determinados del Estado, circunstancia que denota que no se está en presencia de un tributo en los términos constitucionales.

89. En efecto, en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, se establece la obligación de los mexicanos de contribuir para los gastos

públicos de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y del Municipio donde residan, en la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes.

90. En ese precepto constitucional se establece la facultad del Estado para imponer a los particulares la obligación de aportar una parte de su riqueza para el ejercicio de las atribuciones que le están encomendadas, facultad que recibe el nombre de poder tributario y es, por tanto, consustancial al propio Estado. El momento en que el Estado ejerce dicho poder tributario se verifica cuando, actuando soberanamente y de manera general, determina legislativamente los hechos o situaciones que, al producirse en la realidad, harán que los particulares se encuentren en la obligación de pagar contribuciones.

91. Ante la obligación del Estado de realizar todas sus actividades de derecho público, se establece la necesidad de que obtenga recursos que, como en todo sistema democrático, tiene su máximo volumen en el patrimonio de los particulares que integran el mismo Estado. Por tal motivo, cuando el precepto constitucional analizado se refiere a los mexicanos, debe entenderse lógicamente que es toda esa gama de sujetos particulares, investidos de la personalidad suficiente para ser sujetos de derechos y obligaciones, que tanto el derecho civil como el fiscal otorgan a los sujetos (personas físicas y morales). Es decir, se trata de los gobernados o ciudadanos que deben contribuir, según los casos señalados por las leyes, al sostenimiento de los gastos públicos, sacrificando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias.

92. De todo lo anterior, es posible afirmar que en la fracción IV del artículo 31 constitucional, se instituye la titularidad de la facultad impositiva a favor de la Federación, de los Estados y de los Municipios, quienes como sujetos activos únicos y originarios de la relación tributaria, determinan y recaudan las contribuciones que los particulares como sujetos pasivos obligados deben cubrir para el sostenimiento del propio Estado.

93. No pasa inadvertido que este Tribunal Pleno, en la acción de inconstitucionalidad 1/2011,¹³ admitió la posibilidad de que una norma pueda incluir como sujetos pasivos de una contribución a los Estados y Municipios.

¹³ Resuelta el veintisiete de junio de dos mil trece, en el tema relativo por mayoría de ocho votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Valls Hernández, en contra de las consideraciones; Sánchez Cordero y Pérez Dayán, los señores Ministros Zaldívar Lelo de Larrea, Aguilar Morales y presidente Silva Meza votaron en contra.

94. Sin embargo, el precepto legal que nos ocupa, no se limita a incluir a estos entes dentro de los sujetos pasivos de la contribución que en él se establece –como sucedió con la norma analizada en la referida acción de inconstitucionalidad–, sino que en el caso que nos ocupa, la contribución está dirigida precisa y exclusivamente a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de manera que se aparta de la concepción que, en términos de la norma constitucional en comento, tienen las contribuciones.

95. En cuanto al sistema tributario de la entidad, el artículo 1 del Código Fiscal de Jalisco dispone que: "*Legislación fiscal, es el conjunto de leyes que norman la hacienda pública estatal y las relaciones entre el Estado y los particulares y de éstos entre sí, en materia contributiva.*", de manera que la contribución de que se trata no es propia del sistema tributario que rige en el Estado de Jalisco conforme a la propia legislación local.

96. Aunado a lo anterior, son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el poder actor, en el sentido de que la norma combatida es violatoria del principio de destino al gasto público.

97. Al respecto, cabe señalar que en términos de la fracción IV del artículo 31 constitucional, las contribuciones deben tener como destino el gasto público; mientras que el artículo 126 de la Ley Fundamental dispone que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior. Por su parte, el artículo 134 de la Constitución General establece, entre otras cuestiones, que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, y que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

98. El principio de destino al gasto público ha sido interpretado por esta Suprema Corte en el sentido de que implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza.¹⁴

¹⁴ "DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL IMPUESTO RELATIVO NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DESTINO AL GASTO PÚBLICO (LEGISLACIÓN PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL

99. Este Alto Tribunal también ha sostenido que el artículo 126 constitucional salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el presupuesto de egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión, ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos.¹⁵

100. Asimismo, esta Suprema Corte ha señalado que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los principios contenidos en el

1 DE OCTUBRE DE 2007).—**El sentido esencial del citado principio contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica una prohibición de desviar los recursos obtenidos a través de las contribuciones para utilizarlos en cuestiones ajenas al gasto público, en tanto que dicho destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza.** Por ello, en la medida en que las cantidades recaudadas a través del impuesto a los depósitos en efectivo se utilicen para sufragar las cargas públicas, no puede estimarse vulnerado el aludido principio. Por otra parte, el hecho de que conforme al diseño del tributo los contribuyentes puedan aplicar los mecanismos contenidos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo, no significa que los recursos respectivos abandonen el destino señalado, toda vez que al aplicarse el acreditamiento contra el impuesto sobre la renta (propio y retenido a terceros) y luego la compensación contra otros impuestos federales, los recursos originalmente captados por el fisco en concepto de impuesto a los depósitos en efectivo pueden apreciarse como si se tratara de un 'anticipo' para efectuar el pago o extinción —en alguna medida— de la deuda tributaria en esas otras contribuciones que también están destinadas al gasto público y, en todo caso, el hecho de que eventualmente existan montos de impuesto a los depósitos en efectivo susceptibles de devolución, implica que el sujeto pasivo no está obligado a pagar impuesto sobre la renta u otras contribuciones federales, o bien, que de estarlo (lo cual presupone un acreditamiento y compensación previos), ha cumplido —al menos en alguna medida— con su obligación de contribuir, precisamente, al gasto público por dichas vías tributarias, lo cual pone de manifiesto que lejos de provocarse una transgresión en ese sentido, dichas disposiciones propenden a obtener financiamiento con ese destino." [Décima Época. Núm. Registro IUS: 160891. Pleno. Tesis aislada. P. LXI/2011 (9a.), *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, Tomo 1, octubre de dos mil once, página 582].

¹⁵ "GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El citado precepto constitucional prohíbe expresamente efectuar pagos no comprendidos en el presupuesto o determinados en una ley posterior. Así, de la interpretación de dicha norma se advierte que salvaguarda el régimen de gasto público y los principios relacionados con éste, conforme a los cuales los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse: 1) si están previstos en el presupuesto de egresos de la Federación y, como excepción, establecidos en una ley posterior expedida por el Congreso de la Unión; 2) ciñéndose a un marco normativo presupuestario, generando un control de economicidad referido a la eficiencia, eficacia y economía en la erogación de los recursos públicos; control que puede ser financiero, de legalidad, de obra pública y programático presupuestal; y, 3) de manera eficiente, eficaz, de economía, transparente y honrado." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 166421. Primera Sala. Tesis aislada. 1a. CXLIV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712)

artículo 134 de la Ley Suprema, de legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia.¹⁶

101. En cuanto a la legislación del Estado de Jalisco, se relacionan con el referido principio las normas siguientes:

Constitución Política del Estado de Jalisco

"Artículo 35. Son facultades del Congreso:

"...

"XXIV. Elaborar el proyecto de presupuesto del Poder Legislativo, aprobarlo y ejercerlo con autonomía y de conformidad con la ley; nombrar y remover libremente a los servidores públicos de la Secretaría del Congreso;

"XXV. Verificar y realizar la fiscalización superior del desempeño y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los planes y programas de los órganos, dependencias y entidades públicas;

"Vigilar el desempeño de las funciones de la Auditoría Superior del Estado, en los términos que disponga la ley.

"Serán principios rectores de la fiscalización superior del Congreso del Estado la legalidad, certeza, transparencia, racionalidad, austeridad, eficacia, eficiencia, honestidad, disciplina presupuestal, responsabilidad, objetividad,

¹⁶ "GASTO PÚBLICO. EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ELEVA A RANGO CONSTITUCIONAL LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ EN ESTA MATERIA.—Del citado precepto constitucional se advierte que el correcto ejercicio del gasto público se salvaguarda por los siguientes principios: 1. Legalidad, en tanto que debe estar prescrito en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida por el Congreso de la Unión, lo cual significa la sujeción de las autoridades a un modelo normativo previamente establecido. 2. Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado. 3. Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó. 4. Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas. 5. Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6. Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto estatal." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 166422. Primera Sala. Tesis aislada 1a. CXLV/2009, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, septiembre de dos mil nueve, página 2712)

imparcialidad, proporcionalidad, posterioridad, anualidad, imparcialidad y confiabilidad y la orientación estratégica de los recursos públicos basada en la adecuada planeación para el desarrollo.

"La fiscalización superior que realice el Congreso del Estado se sujetará a las siguientes bases:

"a) Procurará la orientación estratégica de los presupuestos y recursos públicos del Estado de Jalisco para financiar el desarrollo socioeconómico, cultural y educativo;

"b) El Poder Legislativo a través de su asamblea y sus comisiones legislativas realizarán un riguroso ejercicio de verificación y fiscalización a los órganos, dependencias y entidades públicas, mediante el análisis de los dictámenes de cuenta pública, verificación de avance programático, los informes solicitados, la glosa del informe del Poder Ejecutivo y las comparecencias de los servidores públicos del Estado de Jalisco y sus Municipios;

"c) Si del examen que el Congreso del Estado, en asamblea o por alguna de sus comisiones legislativas competentes de conformidad con su ley orgánica, realice con motivo de la fiscalización aparecieran supuestas irregularidades presupuestales o el probable incumplimiento de los programas o planes de los órganos, dependencias y entidades públicas, se remitirán al órgano competente las recomendaciones de mejora y para que se inicie, en su caso, el procedimiento de responsabilidad de acuerdo con la ley;

"d) El proceso de fiscalización implica que se tengan que analizar los dictámenes de revisión de gasto y cuenta pública definitivos de la Auditoría Superior del Estado, de conformidad con lo preceptuado en el artículo 35-Bis de esta Constitución y las disposiciones federales que expida el Congreso de la Unión, así como de los Ayuntamientos, órganos y fideicomisos municipales, y

"e) Las cuentas públicas definitivas de los Poderes Ejecutivo y Judicial, de los organismos públicos estatales autónomos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos estatales deben ser presentadas por la Auditoría Superior del Estado al Congreso a más tardar el último día de marzo del año siguiente al de su ejercicio, para el ejercicio de sus atribuciones de auditoría pública;

"Para la aprobación de las cuentas públicas de los Ayuntamientos, organismos públicos descentralizados y fideicomisos de los Municipios, deberá

estarse a lo que dispongan esta Constitución y las leyes en la materia, respecto de la presentación de las propuestas de dictamen de la Auditoría Superior del Estado al Congreso del Estado, para su debida aprobación en los términos de la ley. ..."

"Artículo 35 Bis. La revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de las entidades a las que se refiere el siguiente párrafo, es una facultad soberana, inalienable e imprescriptible del Congreso del Estado; el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera.

"...

"La Auditoría Superior del Estado de Jalisco tendrá a su cargo:

"I. Auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los Municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones, que administren fondos o valores públicos, incluyendo la aplicación de recursos de origen federal, cuando éstos formen parte de la respectiva cuenta pública, estatal municipal y de los particulares, a través de los informes que se rendirán en los términos que establezcan las leyes estatales y federales; ..."

"Artículo 50. Son facultades y obligaciones del gobernador del Estado:

"...

"II. Presentar cada año al Congreso, a más tardar el día 1o. de noviembre, los proyectos de presupuestos de ingresos y egresos del Estado, para el ejercicio fiscal siguiente; ..."

"Artículo 57. La ley garantizará la independencia de los propios tribunales, la de los Magistrados, consejeros y Jueces en el ejercicio de sus funciones, así como la plena ejecución de sus resoluciones.

"...

"El Pleno del Supremo Tribunal, el del Tribunal de lo Administrativo y el Tribunal Electoral, elaborarán sus propios proyectos de presupuesto. El Consejo de la Judicatura lo hará para el resto del Poder Judicial. Con ellos se integrará el del Poder Judicial, que será remitido por el presidente del Supremo Tribunal al titular del Poder Ejecutivo, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado. Una vez aprobado, será ejercido con plena autonomía y de conformidad con la ley.

"A la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se deberá adjuntar, para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial. ..."

"Artículo 89. El Congreso del Estado aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales, en los términos de lo dispuesto por esta Constitución y las leyes que de ella emanen. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles y en las reglas establecidas en las leyes municipales respectivas. ..."

"Artículo 115. Ninguna autoridad impondrá préstamos forzosos, ni las dependencias harán gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso. La infracción de este artículo hace responsables tanto a las autoridades que la manden, como a los servidores públicos que la obedezcan."

Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco

"Artículo 1. La presente ley tiene por objeto regular las acciones relativas a la planeación, programación, presupuestación, ejercicio, contabilidad, control, vigilancia y evaluación del gasto público estatal; además los procedimientos de coordinación para el registro e información de estas materias, correspondiendo su aplicación al titular del Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas. ..."

"Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

"...

"V. Unidad presupuestal: a los Poderes Legislativo y Judicial, los organismos públicos autónomos, así como las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación financiera directa para el ejercicio de

sus funciones o aquellas que por su trascendencia deban ser consideradas como tales por el Congreso. Se identifica con los dos primeros dígitos, de la clave presupuestal; ..."

"Artículo 4. El presupuesto de egresos de la entidad será el que contenga el decreto que apruebe el Congreso del Estado, a iniciativa del titular del Poder Ejecutivo, autorizando las previsiones del gasto público que habrán de realizar las dependencias y entidades para costear durante el periodo de un año las acciones, obras y servicios públicos previstos en los programas a cargo de los responsables de ejercer el gasto público."

"Artículo 5. Se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan:

"I. El Poder Legislativo;

"II. El Poder Judicial:

"III. El Poder Ejecutivo, por conducto de sus dependencias y entidades; y

"IV. Los organismos públicos autónomos, que expresamente reconoce la Constitución Política del Estado de Jalisco. ..."

"Artículo 7. La planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público estatal se basarán en las directrices que fije el Plan Estatal de Desarrollo y en los programas de gobierno que de éste se deriven.

"Por lo que respecta a los Poderes Legislativo y Judicial, en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer los lineamientos que se requieran a efecto de ser congruentes con lo establecido por esta ley en sus sistemas administrativos de presupuestación y de control de gasto."

"Artículo 18. Los Poderes Legislativo y Judicial así como los organismos públicos autónomos al formular sus respectivos proyectos de presupuestos, lo harán cumpliendo con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, quienes deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo en la fecha señalada por el artículo 29 de esta ley, para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado.

"...

"Los proyectos de presupuesto deben contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto. ..."

"Artículo 19. El proceso de planeación, programación y presupuestación, tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que desarrollen las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo."

"Artículo 20. La fase de planeación consiste en la definición por parte de las dependencias y entidades, de aquellas acciones tanto operativas como estratégicas para su atención prioritaria, tomando en cuenta los objetivos contenidos en el Plan Estatal de Desarrollo y las prioridades de gobierno. Lo anterior con la finalidad de determinar los programas y las actividades que sean necesarias para su cumplimiento."

"Artículo 21. La programación, es la fase donde las dependencias y entidades desarrollan sus programas, partiendo de una selección de objetivos estratégicos y metas para orientar sus proyectos y actividades, así como las unidades responsables de su ejecución."

"Artículo 22. Presupuestación, es la fase de costeo y distribución de los recursos financieros, humanos y materiales, para su aplicación al cumplimiento de los planes y programas de gobierno."

"Artículo 23. El gasto público del Estado se basará en el presupuesto que se elaborará para cada año calendario y su preparación comprenderá todas aquellas tareas que se señalan en el presente capítulo.

"El Plan Estatal de Desarrollo y los programas que de él se deriven serán base fundamental para la elaboración anual del proyecto de presupuesto de egresos del Estado."

"Artículo 32. Dentro del presupuesto de egresos se considerarán como unidades presupuestales a los Poderes Legislativo y Judicial, así como a las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo que tengan asignación financiera directa para el ejercicio de sus funciones o aquellas que por su trascendencia deban ser consideradas como tales. De lo anterior se exceptúan las entidades cuya asignación financiera se realice por conducto de una unidad presupuestal que funja como coordinadora de sector. La secretaría podrá proponer al titular del Poder Ejecutivo del Estado, la integración como unidades presupuestales, de otros rubros distintos a los mencionados anteriormente,

que por su importancia así lo justifiquen, para lo cual se requerirá la aprobación del Congreso del Estado."

"Artículo 39. El proyecto de presupuesto de egresos del Estado se integrará con los documentos que se refieren a:

"...

"II. Descripción de los programas que integran el proyecto de presupuesto de egresos, señalando objetivos y prioridades globales, así como las unidades presupuestales responsables de su ejecución;

"...

"VII. Estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen; ..."

"Artículo 42. El titular del Poder Ejecutivo deberá presentar al Congreso del Estado, para su aprobación a más tardar el 1o. de noviembre de cada año, el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos que reúna los requisitos señalados en esta ley, para ejercer en el año siguiente."

"Artículo 43. El Congreso del Estado, dará trámite a las iniciativas de Ley de Ingresos y egresos presentadas en los términos de lo dispuesto por el artículo 50 fracción II de la Constitución Política del Estado, y una vez aprobada la Ley de Ingresos, procederá al estudio y análisis para su aprobación del proyecto de presupuesto de egresos de conformidad con su ley orgánica."

"Artículo 46. Aprobado el presupuesto de egresos del Estado, éste regirá para el ejercicio fiscal que corresponda. Cuando por la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto impliquen erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo, deberá someter a la consideración del Congreso del Estado, las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta.

"En caso de que para el día 31 de diciembre no sea aprobado el presupuesto de egresos correspondiente, se aplicará el ejercido el año inmediato anterior, incluyendo sus modificaciones."

"Artículo 47. A toda iniciativa de modificación al presupuesto de egresos que presente el titular del Poder Ejecutivo al Congreso del Estado, que

represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo.

"El titular del Poder Ejecutivo del Estado, estará facultado para que previa petición de las dependencias y entidades, de manera excepcional, y una vez evaluado por la secretaría, incorpore al presupuesto de egresos partidas presupuestales, observando desde luego, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal."

"Artículo 53. Ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa. Para que proceda una erogación, esta deberá de sujetarse al texto de la partida contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal. En caso de duda sobre la partida a afectar, la Secretaría de Finanzas resolverá lo conducente."

"Artículo 94. Para los efectos de esta ley, la cuenta pública del Gobierno del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial.

"La cuenta pública estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas de balance incluyendo el origen y destino de los recursos."

"Artículo 97. La revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado.

"La revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado."

"Artículo 98. Si del examen que en los términos del artículo anterior realice la Auditoría Superior del Estado, aparecieran discrepancias entre las

cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, además de cualquier otra irregularidad que a juicio del citado órgano de revisión y control del Congreso del Estado, y de acuerdo a la ley se justifique, se determinarán las responsabilidades conducentes, mismas que fincarán ante la autoridad que conforme a las leyes y en atención a cada caso en particular sea competente para hacerlo."

102. De todo lo anterior se desprende que las contribuciones deben tener como destino el gasto público; que este destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza; que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior; que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

103. Asimismo, por cuanto hace a la legislación del Estado de Jalisco, se advierte que es facultad de cada uno de los tres poderes de la entidad, elaborar sus proyectos de presupuesto; que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad deberá presentar al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para ejercer en el año siguiente, para su aprobación; que a la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se debe adjuntar para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial; que el Congreso Local aprobará las Leyes de Ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales; que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; que entre las facultades de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco se encuentra la de auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los Municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones que administren fondos o valores públicos; que conforme a la legislación del Estado de Jalisco, se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan los

Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo —éste por conducto de sus dependencias y entidades—, así como los organismos públicos autónomos que expresamente reconoce la Constitución Política de esa entidad; que en la formulación de los proyectos de presupuesto, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los organismos públicos autónomos deben cumplir con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, y deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado; que dichos proyectos deberán contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto; que el proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que se desarrollen; que el gasto público del Estado debe basarse en el presupuesto elaborado para cada año de calendario; que el proyecto de presupuesto de egresos del Estado debe integrarse, entre otros documentos, con los que se refieren a la descripción de los programas que lo integran, señalando objetivos y prioridades globales, así como las unidades presupuestales (esto es, los Poderes Legislativo y Judicial de la entidad, los organismos públicos autónomos, así como determinadas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo) responsables de su ejecución, y también debe incluir la estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen; que el presupuesto de egresos del Estado que apruebe el Congreso regirá para el ejercicio fiscal que corresponda; que cuando la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto implique erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo deberá someter a la consideración del Congreso del Estado las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta; que a toda iniciativa de modificación al presupuesto de egresos que presente el titular del Poder Ejecutivo de Jalisco al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo, y que está facultado para que, previa petición de las dependencias y entidades, de manera excepcional y una vez evaluado por la secretaría, incorpore al presupuesto de egresos partidas presupuestales, observando, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal; que no puede efectuarse ningún gasto sin partida presupuestal expresa, debiendo, para la procedencia de una erogación, sujetarse al texto de la práctica contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal; que la cuenta pública del Gobier-

no del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial; que dicha cuenta estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas de balance incluyendo el origen y destino de los recursos; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará, para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado; que si de dicho examen aparecieran discrepancias entre las cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, se determinarán las responsabilidades conducentes.

104. Pues bien, del artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, no se advierte cuáles son los gastos públicos que van a cubrirse con los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Jalisco, ni en qué parte de su presupuesto están contemplados, ni menos aún cuáles son los programas o proyectos con los que se identifican y que podrán ser materia de fiscalización. El esquema adoptado en la norma rompe el sistema de ingresos estatales ligados a un presupuesto por programa, lo que se manifiesta en el segundo párrafo del precepto impugnado, conforme al cual, los ingresos generados por el pago de los "derechos" relativos a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales *"deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado"*.

105. En esa medida, asiste la razón al poder actor, al sostener que dicho precepto es violatorio del principio del destino al gasto público, establecido en la fracción IV del artículo 31, en relación con los artículos 126 y 134 de la Constitución Federal, así como la legislación aplicable del Estado de Jalisco.

106. Por tanto, procede declarar la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y, por vía de consecuencia, de los oficios combatidos, pues se sustentan en un precepto inválido.

107. En efecto, mediante dichos oficios, el secretario general y director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado de Jalisco comunicaron a diversas dependencias del Ejecutivo Local que, de acuerdo con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, tenían la obligación de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos ante ese Congreso, previo el pago de los derechos relativos, previstos en la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco del ejercicio fiscal correspondiente.

108. En esa medida, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P/J. 100/99, del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹⁷

109. DÉCIMO.—De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la presente declaratoria de invalidez surtirá efectos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.

110. Por cuanto hace al artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la declaratoria de invalidez tiene efectos generales, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), y penúltimo párrafo de dicha fracción, de la Constitución Federal.¹⁸

¹⁷ **Texto:** "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.". Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, Núm. Registro IUS: 193258.

¹⁸ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... h) Dos poderes de un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando décimo, en cuanto a los efectos de la declaración de invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, así como de los oficios sin número suscritos por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso Estatal, dirigidos a la Secretaría de Finanzas, al Fondo de Seguridad Pública, al despacho del gobernador y a la Comisión de Adquisiciones, todos pertenecientes a esa entidad federativa, y del oficio 0248/2011, suscrito por las mencionadas autoridades del Poder Legislativo, dirigido a la Secretaría de Administración Local.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace a los artículos 31, fracción XIV, y décimo transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil once, y 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil doce; a la autorización de la impresión, adquisición, uso y cobro de formas valoradas y recibos oficiales sin la autorización del Congreso del Estado de Jalisco; y a la omisión, por parte del Poder Ejecutivo de la entidad, de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatales y municipales para el ejercicio fiscal dos mil once, en los términos del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

TERCERO.—Se declara la invalidez del artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios; de los oficios sin número suscritos por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo, ambos del Congreso del Estado, dirigidos a la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo, al Fondo de Seguridad Pública en el Estado de Jalisco, al despacho del gobernador del Estado de Jalisco y a la Comisión de Adquisiciones del Gobierno del Estado de Jalisco, recibidos los días ocho y catorce de febrero, así como diez de marzo, todos de dos mil once; y el oficio 0248/2011, suscrito también por el secretario general y el director de Asuntos Jurídicos y Dictamen Legislativo del Congreso del Estado, dirigido a la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo, recibido el cuatro de febrero de dos mil once; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

Respecto del punto resolutivo primero:

Se aprobó por unanimidad de once votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, respecto de los considerandos primero, segundo, tercero, cuarto, quinto, sexto y séptimo relativos, respectivamente, a la competencia, a la precisión de las normas y actos objetos de esta controversia, a la legitimación activa, a la legitimación pasiva, a la legitimación de la procuradora general de la República, a la existencia de los actos impugnados y a la oportunidad.

Respecto del punto resolutivo segundo:

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

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó por mayoría de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas y Pérez Dayán, respecto del considerando noveno, relativo al estudio del fondo. El señor Ministro presidente Silva Meza votó en contra.

Los señores Ministros Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

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

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. DEBE SOBRESEERSE EN EL JUICIO RESPECTO DEL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, EN TANTO QUE EL TRIBUNAL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LO DECLARÓ INVÁLIDO EN LA SENTENCIA DICTADA EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 21/2011 Y, POR ENDE, CESARON SUS EFECTOS. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL TITULAR DEL PODER EJECUTIVO DE UNA ENTIDAD FEDERATIVA EN RELACIÓN CON UNA LEY ESTATAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES, NO ACTUALIZA LA CAUSAL DE IMPROCEDENCIA PREVISTA EN LA FRACCIÓN VI DEL ARTÍCULO 19 DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

FISCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN EL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS. AL HABERSE DECLARADO LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 51, PÁRRAFOS PRIMERO Y SEGUNDO, DE LA LEY DE FISCALIZACIÓN SUPERIOR Y AUDITORÍA PÚBLICA DE LA ENTIDAD Y SUS MUNICIPIOS, EN LA CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 21/2011, PROCEDE DECLARAR INVÁLIDOS LOS ARTÍCULOS 38, FRACCIÓN X Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE ESA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2013, QUE PREVEN, RESPECTIVAMENTE, LAS TARIFAS DE PAGO POR LAS FORMAS VALORADAS Y LOS RECIBOS DE COBRO QUE DEBEN ADQUIRIR LAS ENTIDADES FISCALIZADAS, Y LA OBLIGACIÓN DEL PODER EJECUTIVO LOCAL DE TRANSFERIR MENSUALMENTE, ANTES DEL DÍA 15 DE CADA MES AL CONGRESO ESTATAL, LOS INGRESOS QUE PERCIBA POR DICHOS CONCEPTOS.

(Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

INGRESOS DEL ESTADO DE JALISCO. EFECTOS GENERALES DE LA DECLARACIÓN DE INVALIDEZ DE LOS ARTÍCULOS 38, FRACCIÓN X Y DÉCIMO TERCERO TRANSITORIO DE LA LEY DE INGRESOS DE ESA ENTIDAD PARA EL EJERCICIO FISCAL DEL AÑO 2013. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 23/2013. PODER EJECUTIVO DEL ESTADO DE JALISCO. 5 DE DICIEMBRE DE 2013. UNANIMIDAD DE ONCE VOTOS DE LOS MINISTROS ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, LUIS MARÍA AGUILAR MORALES, SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, ALBERTO PÉREZ DAYÁN Y JUAN N. SILVA MEZA. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: TANIA MARÍA HERRERA RÍOS.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión del día cinco de diciembre de dos mil trece.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

1. PRIMERO.—Por oficio presentado el veinticinco de febrero de dos mil trece, en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte, Emilio González Márquez, titular del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, promovió controversia constitucional en contra de los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, en relación con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

2. SEGUNDO.—La parte actora citó como preceptos violados los artículos 14, 16, 25, 31, fracción IV, 115, 116, 126, 133 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; narró los antecedentes de los actos impugnados y expresó los siguientes conceptos de invalidez:

"Primero. División de poderes. Competencia recaudatoria y facultades implícitas e inherentes para expedir y vender formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones.

"Como ha sido criterio reiterado de este Tribunal Constitucional, aunque el sistema de división de poderes que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es de carácter flexible, ello no significa que los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial puedan, motu proprio, arrogarse competencias que corresponden constitucionalmente a otro poder, ni que las leyes ordinarias puedan atribuir, en cualquier caso, a uno de los poderes en quienes se deposita el ejercicio del Supremo Poder de la Federación, facultades que incumben implícitamente a la competencia de otro órgano del poder público.

"En este orden de cosas, para el ejercicio de las competencias y facultades inherentes y propias de cualquier órgano del poder público por parte de autoridades diversas a dichos poderes, resulta menester fundamental que dicha ejecución de atribuciones ajenas se encuentre habilitada expresamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o que la función de que trate sea estrictamente indispensable para hacer efectivas las facultades propias del órgano del poder público aun cuando no sea una facultad inherente a su competencia originaria y, en segundo lugar, que la función se ejerza únicamente en los casos expresamente autorizados o indispensables para hacer efectiva una facultad propia, puesto que es de explorado derecho que las reglas de excepción son de aplicación estricta.

"Lo señalado, resulta conforme a lo establecido en la tesis sin número, de la Séptima Época, con número de registro IUS: 237686, perteneciente a la Segunda Sala, bajo el rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. SISTEMA CONSTITUCIONAL DE CARÁCTER FLEXIBLE.', cuyo texto es el siguiente: (se transcribe)

"Este criterio de interpretación constitucional debe considerarse simultáneamente a su vez, con la tesis P/J. 52/2005, de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. EL EQUILIBRIO INTERINSTITUCIONAL QUE EXIGE DICHO PRINCIPIO NO AFECTA LA RIGIDEZ DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.', de acuerdo con el cual, el principio de división de poderes es una prescripción constitucional que exige un equilibrio entre los distintos órganos del poder público nacionales y de las entidades federativas, a través de un sistema de pesos y contrapesos tendente a evitar la consolidación de un poder u órgano absoluto capaz de

producir una distorsión en el sistema de competencias previsto constitucionalmente o, como consecuencia de ello, una afectación al principio democrático, a los derechos fundamentales, o a los derechos humanos; la tesis de referencia es de rubro y contenido siguientes: (se transcribe).

"Bajo este tenor, válidamente se puede concluir que si con motivo de la distribución de funciones establecida por el legislador, se provoca un deficiente o incorrecto desempeño de uno de los Poderes del Estado, tal situación afecta el principio de división de poderes que encuentra su justificación en la idea de que el fraccionamiento de las atribuciones generales del Estado (que ocasiona la especialización de cada uno de sus poderes), se instituye precisamente para hacer efectivas las facultades de cada uno de los tres poderes de aquél.

"Cabe puntualizar que en el devenir de las relaciones entre los distintos órganos del poder público pueden actualizarse lesiones al principio de división competencial, bien de una gravedad mayor o menor dependiendo del tipo de transgresión a las prohibiciones implícitas que en esta materia prevé el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a saber: a) no intromisión; b) no dependencia; y, c) no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros, las cuales han sido conceptualizadas por la jurisprudencia de este Alto Tribunal en la tesis de número P./J. 80/2004, de rubro: 'DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.', cuyo texto es el siguiente: (se transcribe)

"Anotado lo anterior en relación con el principio de división de poderes, el régimen constitucional de carácter flexible, el equilibrio interinstitucional que exige dicho principio y los grados de lesión de aquél en las relaciones entre los órganos del poder público, debe observarse, para efectos del presente asunto, que la materia objeto de estudio es la competencia tributaria, de tal forma que adicionalmente al principio constitucional de división de poderes debe analizarse la forma en que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos delimita a favor de determinados órganos la competencia hacendaria, por lo que se observan las siguientes etapas esenciales:

"I. Imposición. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (Congresos y Poderes Ejecutivos), como los Ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales; lo que se encuentra vinculado con los principios constitucionales de solidaridad, de contribución equitativa y proporcional en sufragar el gasto

público, en los términos que prevean la leyes, así como los respectivos de debida fundamentación y motivación, y autoridad legislativa competente, sustentados fundamentalmente en los artículos 3o., 25, 28, 31, fracción IV, 72, inciso H, 73, fracciones VII y XXIX, 74, fracción IV, 115, fracción IV, 117, fracciones VI y VII, 118, fracción I, 122, apartado C, fracción V, inciso b) y 131, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"II. Recaudación. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad (sic) exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los Poderes Ejecutivos, los Ayuntamientos a través de sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales; siendo esta etapa participe de los elementos que componen el principio de obligación tributaria legal, equitativa, proporcional y con un objeto de gasto previamente establecido, e igualmente, a esta etapa le es aplicable (sic) los principios constitucionales de legalidad, autoridad competente, debido proceso y prohibición de privar del patrimonio sin juicio previo, sustentados en los artículos 14, 16 y 31, fracción IV, constitucionales.

"III. Distribución de la hacienda pública. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional del término, se recaudan, son concentrados por la hacienda pública (Poderes Ejecutivos Federal o Local, Ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el Ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los traspasos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario; esta etapa en que se despliega la función hacendaria se encuentra vinculada con diversos principios y bases constitucionales como son los de previa programación y presupuestación del gasto público en sede legislativa, en atención a los criterios de eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados, con fundamento en los artículos 2o., 74, fracción IV, 75, 99, 100, 115, fracción IV, 116, fracción II, 117, fracción VIII, 122, apartado C, base primera, fracción V, inciso b), 123, apartado B, fracción IV, 126, 127 y 134, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"IV. Ejercicio del gasto público. Toda vez que fue determinado previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia, pero fundamentalmente, sin erogarse pago alguno no previsto en el presupuesto de egresos correspondiente o en ley posterior, lo que resulta congruente con la prohibición constitucional prevista en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los principios rectores del gasto estipulados en el artículo 134 de la misma Carta Magna.

"V. Fiscalización del gasto público. Así, una vez agotadas las etapas anteriores, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé la concurrencia de diversos mecanismos de auditoría pública afectos a verificar el cumplimiento, en las etapas previamente descritas, de los principios constitucionales y disposiciones legales relacionadas con cada una de ellas, observando para tal fin como criterios rectores los principios constitucionales de posterioridad, anualidad, legalidad, definitividad, imparcialidad y confiabilidad, conforme a las prescripciones que en esta materia prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 41, fracción V, 73, fracción XXIV, 74, fracción VI, 79, 115, fracción IV, 116, fracciones II y IV, inciso k) y 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c) y e), todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuales deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no se corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, transgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.

"Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente

bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.

"En este sentido, la facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta iniciativas de ley de ingresos y de presupuesto de egresos estatales correspondientes al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los Ayuntamientos con sus iniciativas de leyes de ingresos y tablas de valores catastrales, mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades competentes para ello, es decir, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad: (se transcriben los artículos 28, 50, fracciones II y XI y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, fracción I, 38, fracción I y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, todos del Estado de Jalisco).

"Ahora bien, una vez atendida la etapa legislativa de creación de las imposiciones fiscales, la recaudación es la etapa fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo, tanto estatal como a favor de los Ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber: (se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI, 67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, párrafo primero, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; 11, 20, 21, 22, 23, 23 Bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal, todos del Estado de Jalisco).

"De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal según corresponda, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades públicas, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales, estatales o municipales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan.

"De esa forma es que resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación, administración y distribución de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los Ayuntamientos.

"Conformado el acervo común denominado hacienda pública, estatal o municipal, los egresos son distribuidos de acuerdo con el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir, y de acuerdo al cual las dependencias sólo podrán realizar las erogaciones que el mismo presupuesto prevé, absteniéndose en todo caso de realizar gasto alguno que no conste en el presupuesto de egresos o que no sea aprobado por el Congreso en otra ley, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados realicen las dependencias y entidades, deberán ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el presupuesto de egresos del Estado como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.

"Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.

"En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de la entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la Auditoría Superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.

"De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere; sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la '*Norma cuya invalidez se demanda*' y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende a través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado en tanto que se superpone dicha legislatura sobre el resto de poderes y órganos del poder público de la entidad federativa.

"Sin embargo, en el caso de la especie, el sistema tributario especial reclamado creado por el Congreso del Estado y que entró en vigor en forma absoluta el pasado día primero de enero de dos mil trece, se sustenta en una serie de disposiciones normativas privativas que a su vez lesionan gravemente la integridad del orden jurídico constitucional de estructura del poder público, con lo que se vulnera la estructura originaria del Estado.

"En efecto, los artículos reclamados en la presente demanda de controversia constitucional, a saber, 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013, así como el diverso 51 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco y sus Municipios, conforman un sistema exactor especial e ilegítimo, que en su esencia es el resultado de la actuación despótica y arbitraria del Congreso del Estado en cuanto su implantación como entidad superior que suplanta al Poder Constituyente Reformador en el ejercicio de las facultades de determinación de las competencias originarias, a la vez que mediante el sistema tributario especial reclamado se introduce una sujeción subordinante de los órganos del poder público del Estado de Jalisco a la voluntad tiránica del Poder Legislativo del Estado en cuanto al ejercicio de la competencia hacendaria se refiere.

"Lo anterior resulta evidente de la simple lectura de los dispositivos reclamados, cuyo texto normativo es del orden siguiente: (se transcriben las normas impugnadas)

"Como se observa de los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013, así como el diverso 51 de la Ley de Fiscalización Superior del Estado de Jalisco y sus Municipios supracitados, los mismos conforman un sistema

tributario especial, conforme al cual, se constituye al Congreso del Estado como autoridad exactora en tanto establece como competencia exclusiva de la legislatura la venta de las formas valoradas y recibos para cobros de contribuciones a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, quienes previamente a recaudar las contribuciones previstas en las leyes fiscales a su favor, deberán adquirir las formas y recibos correspondientes ante el Poder Legislativo, a través de su Comisión de Administración, pagando para tal efecto los derechos previstos en la ley de ingresos correspondiente al ejercicio fiscal en que se utilizarán las formas valoradas y recibos mencionados.

"De esta forma, resulta indudable que para efecto de que las entidades fiscalizables, como lo son el Poder Ejecutivo y los Municipios del Estado, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados, se encuentren en aptitud de ejercer su competencia tributaria deben sujetarse invariablemente a la voluntad del Poder Legislativo en tanto que a fin de recaudar las contribuciones legales que les corresponden deben adquirir y pagar previamente al Congreso Local los formatos y recibos conforme a los cuales se hacen constar el pago y recepción de las contribuciones efectuadas por la ciudadanía, lo que indudablemente coloca a los órganos del poder público en una situación de subordinación frente a la Legislatura Local en tanto que aquéllos se encuentran inhabilitados para ejercer su competencia recaudatoria si previamente no han adquirido y pagado los derechos por las formas valoradas y recibos de cobro que vende el Congreso del Estado.

"Lo anterior es así, en tanto que no debe perderse de vista que la competencia recaudatoria conlleva una facultad implícita consistente en la expedición y venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, toda vez que dicha atribución es inherente al ejercicio de la competencia tributaria originariamente determinada a favor del Poder Ejecutivo Estatal y los Municipios, en tanto que sin la misma se incumple el principio de seguridad jurídica a favor de los contribuyentes puesto que es mediante dichas formas valoradas y recibos para cobro que la autoridad exactora hace constar de forma cierta, a favor de los gobernados, respecto del cumplimiento que los mismos han hecho de las obligaciones fiscales en atención al principio constitucional de solidaridad respecto de la contribución al sostenimiento del gasto público.

"En este sentido, precisamente la legislación del Estado de Jalisco ha determinado expresamente a favor de diversas entidades del poder público, como es este Poder Ejecutivo, la asignación de la facultad consistente en la expedición y venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, a saber: (se transcriben los artículos 51, 57 y 61 del Código Fiscal; 10, 28,

43, 59 y 71 de la Ley de Hacienda; 38, 40, 111, 119, 135, 165, 170 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal; 279, 280, 281, 282, 283, 284, 285, 286, 287 y 288 del Código Penal; así como 21, 30, 31, 145 y 146 de la Ley del Registro Civil, todos del Estado de Jalisco).

"De los preceptos citados puede colegirse que la atribución, a favor del Poder Ejecutivo Estatal y los Ayuntamientos jaliscienses, así como sus respectivos organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, relativa a la impresión de formatos y recibos diversos para el cobro del universo de contribuciones previstas por la legislación local es una facultad implícita e inherente al ejercicio mismo de la competencia fiscal-recaudatoria desarrollada por dichas autoridades administrativas, de tal forma que de no realizarla en forma directa pierden éstas el control y custodia de la función recaudadora misma, en perjuicio de la hacienda pública y, por consecuencia, en detrimento del resto de funciones del Estado sujetas al ejercicio de los recursos presupuestados que se pretenden obtener, pero fundamentalmente, en perjuicio de los contribuyentes quienes verían afectado su derecho humano de seguridad jurídica en materia tributaria.

"Conforme a lo expuesto, resulta indudable que con la distribución de facultades establecida por el legislador donde se asigna a sí mismo al Congreso Jalisciense, la atribución para mandar imprimir y vender a las entidades recaudadoras del Estado las formas valoradas y recibos de cobro necesarias para realizar la función exactora, se provoca un defectuoso desempeño de las originarias autoridades fiscales, en tanto que limita el ejercicio de su competencia recaudatoria en tanto que éste se encuentra supeditado a los recursos financieros con que cuenten previamente, a fin de hacerse llegar, con posterioridad, de los formatos necesarios para recaudar los recursos fiscales que prevean las leyes, por lo que ante dicha situación la autoridad exactora se encuentra inconstitucional, ilegal e ilegítimamente restringida en el ejercicio de las facultades derivadas de su respectivo ámbito competencial recaudador.

"Si conforme a lo prescrito en el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, consisten en la no intromisión, la no dependencia y la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros; válidamente debe colegirse que en el caso de la especie no sólo existe una intromisión de un poder sobre otro puesto que el Poder Legislativo se inmiscuye e interfiere en una cuestión propia del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos del Estado, como lo es la competencia tributaria, sino que de ello resulta adicionalmente una afectación determinante en la toma de decisiones del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, derivada de la sumisión en la

cual se les coloca frente al Congreso del Estado, en tanto que si no compran y pagan previamente al Poder Legislativo formas valoradas y recibos para cobro de las contribuciones estatales y municipales, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos se verán impedidos para recaudar los ingresos tributarios previstos por las leyes; de esta forma, la manifiesta dependencia del Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, así como de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales de ambos, respecto del Poder Legislativo, representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que el Poder Legislativo impide al Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos, de forma antijurídica e inconstitucional, que tomen decisiones o actúen de manera autónoma en la ejecución de su competencia originaria recaudadora y de las correlativas facultades inherentes y propias a la mencionada competencia.

"Así, resulta indubitable que en el caso de la especie, el Congreso del Estado no sólo se superpone al orden jurídico determinado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que también trastoca gravemente la estructura orgánica y de asignación competencial prevista por la Carta Magna, en tanto que no sólo el Poder Legislativo se arroga una competencia constitucionalmente asignada originariamente a otras autoridades, la competencia recaudatoria de este Poder Ejecutivo y los Municipios del Estado de Jalisco, sino que adicionalmente supedita el ejercicio competencial de éstos órganos del poder público a los designios ulteriores de un solo Poder, a la voluntad propia y variable del Congreso del Estado.

"De esta forma, no sólo es evidente la invasión competencial referida en cuanto a la autoproclamación del Congreso del Estado con facultades recaudatorias propias y superiores a las asignadas constitucionalmente al Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos jaliscienses, sino que también se acredita cómo el Poder Legislativo se arroga funciones implícitas e inherentes a la competencia recaudadora del Estado como lo es la atribución consistente en imprimir los formatos y recibos para el cobro de las contribuciones previstas por las leyes, por lo que resulta indudable la presencia de una vulneración grave al principio de división de poderes y, por consecuencia, debe decretarse la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, previsto en los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013 y el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

"Segundo. Principio de legalidad tributaria. Elementos cualitativos y cuantitativos de las contribuciones.

"Bajo la forma de gobierno republicana y democrática, el sistema fiscal mexicano se sustenta en diversos principios constitucionales que garantizan

precisamente la congruencia entre las obligaciones y los derechos ciudadanos y las limitaciones de la ley al abuso de la autoridad, entre otros: principio de legalidad, de autoridad competente, de equidad, proporcionalidad, aplicación al gasto público, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez, división de poderes, transparencia y rendición de cuentas (fiscalización).

"Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, históricamente el sistema tributario se ha fundado bajo la previsión de que la actividad taxativa-financiera del Estado se circunscribe a tres momentos, a saber: 1) la recaudación obtención de ingresos; 2) la administración de los ingresos y bienes del Estado; y por último, 3) la ejecución del gasto público bajo la determinación de diversos fines específicos, ya sean el sostenimiento de las funciones públicas esenciales, la prestación de los servicios públicos o la ejecución de obras y actividades relacionadas con aquéllas.

"En efecto, la disposición constitucional conforme a la cual se sustenta el sistema fiscal-presupuestal es el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor siguiente: (se transcribe)

"El referido artículo enmarca, en forma sustancial, la razón genético-teológica de las cargas impositivas, así como las características esenciales de las contribuciones a efecto de considerarlas como constitucional y legítimamente válidas para su exigencia por parte del Estado; de esta forma se puede considerar válidamente que los sistemas fiscales nacional y locales se desarrollan con la finalidad de obtener los recursos financieros necesarios para sufragar los gastos públicos, mediante la determinación de las contribuciones en ley, de manera proporcional y equitativa.

"Conforme a lo expuesto, el elemento primario del sistema fiscal es el de la determinación de los conceptos conforme a los cuales se recaudarán los ingresos, lo que se traduce en el establecimiento de las hipótesis jurídicas generales, abstractas e impersonales que justifican legal y legítimamente la participación de la población en el soporte financiero del gasto público. Las disposiciones que se expiden para estos efectos, deben guardar congruencia con los siguientes principios jurídicos:

"I. Legalidad: Si bien la obligación general de contribuir al gasto público se encuentra prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, este principio establecido por dicho artículo constriñe que cualquier contribución que pretendan las entidades públicas recaudar debe establecerse en todos sus términos y expresamente en leyes

formales, principio sustentado en el objetivo constitucional de brindar certidumbre jurídico-tributaria a los contribuyentes frente a la actuación de la administración pública, ya que limita el cobro de las contribuciones a las establecidas en las disposiciones legales formales, a la vez que proscribire la arbitrariedad de las autoridades exactoras y el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular.

"Cabe señalar que el principio de legalidad no sólo exige la mera enunciación de la contribución, sino que la disposición que la contemple debe incluir todos los elementos que la conforman como lo son el sujeto, objeto, tasa, baje, entre otros, tanto sustantivos como adjetivos, lo que fortalece la certidumbre respecto de la obligación tributaria y los términos para solventarla.

"II. Proporcionalidad: Este principio establece que los gravámenes deben establecerse conforme a la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que las personas que obtengan ingresos mayores tributen en forma cualitativamente superior respecto de los contribuyentes de ingresos inferiores; de acuerdo con este principio, se cumple la proporcionalidad de las contribuciones en la medida en que las tarifas progresivas que se establezcan sean congruentes con los ingresos gravados.

"III. Equidad: Conforme al principio constitucional de equidad, las contribuciones que prevean las leyes deben considerar por igualdad ante la misma ley tributaria a todos los sujetos pasivos de un mismo tributo, los que en tales condiciones deben recibir un tratamiento idéntico en lo concerniente a hipótesis de causación, acumulación de ingresos gravables y demás elementos de las hipótesis taxativas, debiendo únicamente variar las tarifas tributarias, pero siempre de acuerdo con la capacidad económica de cada contribuyente, de tal forma que se respete a su vez el principio de proporcionalidad.

"IV. Destino de las contribuciones: Por este concepto se ha entendido regularmente como que el importe de lo recaudado a través de las contribuciones, el cual debe destinarse en su totalidad a la satisfacción de las atribuciones del Estado relacionadas con las necesidades colectivas o sociales, o los servicios públicos, o bien, desde un punto de vista general para la realización de una función pública específica o general, a través de la erogación que realice el Estado.

"Cabe señalar que dicho principio ha sido adicionado a fin de que dicho gasto cumpla con determinadas características para constatar su correcto ejercicio, a saber: 1) Legalidad, en tanto que debe estar prescrito previamente

a su ejercicio, en el presupuesto de egresos o, en su defecto, en una ley expedida con anterioridad por el Congreso correspondiente; 2) Honradez, pues implica que no debe llevarse a cabo de manera abusiva, ni para un destino diverso al programado; 3) Eficiencia, en el entendido de que las autoridades deben disponer de los medios que estimen convenientes para que el ejercicio del gasto público logre el fin para el cual se programó y destinó; 4) Eficacia, ya que es indispensable contar con la capacidad suficiente para lograr las metas estimadas; 5) Economía, en el sentido de que el gasto público debe ejercerse recta y prudentemente, lo cual implica que los servidores públicos siempre deben buscar las mejores condiciones de contratación para el Estado; y, 6) Transparencia, para permitir hacer del conocimiento público el ejercicio del gasto público.

"De lo anterior se puede colegir válidamente que para establecer la constitucionalidad de un tributo es necesario que se encuentre establecido por ley, sea proporcional y equitativo así como que sea destinado al pago de los gastos públicos, de tal forma que todos los elementos esenciales del sistema tributario y presupuestal estén consignados de manera expresa en las leyes, de tal forma que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades exactoras, ni para el cobro de impuestos imprevisibles o a título particular, sino que a la autoridad no quede otra cosa que aplicar las disposiciones generales de observancia obligatoria dictadas con anterioridad al caso concreto de cada causante y el sujeto pasivo de la relación tributaria pueda en todo momento conocer la forma cierta de contribuir para los gastos públicos de la Federación, del Estado o Municipio en que resida.

"Ahora bien, para efectos de que dicho sistema tributario sea ejecutado, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece una delimitación potestativa a favor de determinados órganos en momentos precisos del sistema; a saber:

"I. Imposición. A través de la determinación legal tanto de los ingresos como de los egresos, proceso en el cual participan las autoridades legislativas (Congresos y Poderes Ejecutivos), como los Ayuntamientos y las juntas de gobierno de los organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales.

"II. Recaudación. Proceso mediante el cual se ejerce la autoridad exactora a fin de obtener los ingresos previstos por las leyes previamente aprobadas para integrar las haciendas públicas federal, estatal o municipal correspondiente, así como el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y en el cual sólo participan las autoridades habilitadas para dicho objeto, esencialmente los Poderes Ejecutivos, los Ayuntamientos a través de

sus tesorerías u oficinas de servicios autorizadas legalmente en los organismos descentralizados y entidades paraestatales.

"III. Distribución de la hacienda pública. La totalidad de los recursos financieros que vía contribuciones, en el sentido constitucional de término, se recaudan son concentrados por la hacienda pública (Poderes Ejecutivos Federal o Local, Ayuntamiento) o en el patrimonio de los organismos descentralizados y entidades paraestatales, y a partir de ahí es que se deriva hacia los egresos que integran el presupuesto aprobado por el legislador, el Ayuntamiento o el órgano de gobierno respectivo. En esta etapa, el presupuesto de egresos es el elemento normativo con fuerza de ley que norma la programación del gasto por lo que la transferencia de los recursos financieros recaudados a las diversas entidades en el presupuesto contempladas no es inmediata, sino que los traspasos se realizan mediante un mecanismo de calendarización que depende de manera directa de los ingresos del Estado y no de la entrada en vigor del decreto presupuestario.

"IV. Ejercicio del gasto público. Toda vez que fue determinada previamente la forma en que habría de erogarse el ingreso correspondiente al ejercicio fiscal, los ingresos que integran la hacienda municipal deben destinarse a sufragar el gasto público en los conceptos aprobados en el presupuesto previamente establecido, a favor de los órganos de gobierno contemplados en dicho presupuesto pero siempre en apego irrestricto al cumplimiento de los principios que aseguren su correcto ejercicio: legalidad, honradez, eficiencia, eficacia, economía y transparencia.

"Ahora bien, posteriormente al proceso de presupuestación, recaudación y egresos de los recursos financieros que integran la hacienda pública, existe una etapa adicional realizada por los Poderes Legislativos Locales y Federal, que es la relativa a la fiscalización del ingreso y gasto público a fin de determinar el grado de cumplimiento por parte de los entes fiscalizados respecto del debido uso de los ingresos y el correcto ejercicio del gasto público. Esta etapa encuentra su fundamento en los artículos 73, fracción XXIV, 74, fracción VI, 79, 115, fracción IV, 116, fracción II, 122, apartado C, base primera, fracción V, incisos c) y e) y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y puede tener como conclusión la ejecución de un procedimiento de responsabilidades resarcitorias fiscales a favor de la hacienda pública o patrimonio público menoscabado, que desde luego, invariablemente queda a cargo de la autoridad ejecutiva fiscal que es la única facultada para ejercer el procedimiento económico coactivo en procuración favorable al Estado.

"Bajo el tamiz de las competencias y procedimientos antes señalados, es indudable que el sistema constitucional mexicano ha delimitado los márgenes de las atribuciones conforme a las cuales deberán actuar las autoridades legislativas, fiscales, hacendarias, ejecutoras del gasto y fiscalizadoras, tanto a nivel federal como local, de lo que puede inferirse que cualquier alteración a este orden previsto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que no corresponda esencialmente o se aparte de los principios constitucionales referidos con anterioridad, debe considerarse inconstitucional, en tanto que puede derivar de la invasión de esferas competenciales, violación al principio de legalidad, de autoridad competente, vulneración a las garantías fiscales del gobernado, transgresión a los principios de ejercicio del gasto, entre otros.

"Visto lo anterior, es oportuno señalar que en el ámbito local del Estado de Jalisco, el sistema tributario-fiscalizador se sustenta casi esencialmente bajo los mismos conceptos previstos por la legislación nacional. En efecto, la Constitución Política del Estado de Jalisco prevé un ámbito delimitado de atribuciones en las materias referidas anteriormente considerando prioritariamente el apego a las disposiciones normativas constitucionales federales.

"La facultad legislativo-impositiva se concreta mediante el procedimiento ordinario legislativo, donde el Poder Ejecutivo proyecta la iniciativa de la ley de ingresos y presupuesto de egresos estatales correspondiente al ejercicio fiscal del que se trate, al igual que hacen los Ayuntamientos con sus iniciativas de leyes de ingresos y tablas de valores catastrales mientras que corresponde al Congreso del Estado analizar, discutir, dictaminar y, en su caso, aprobar las iniciativas que en materia de ingresos fueron presentadas por las autoridades competentes para ello, es decir, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos. Lo anterior encuentra sustento en la siguiente normatividad: (se transcriben los artículos 28, 50, fracciones II y XI y 89 de la Constitución Política; 8 del Código Fiscal; 42, 43, 44, 45, 46, 46 Bis, 47, 48, 49, 50 y 51 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público; así como 37, 38 y 79 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal, todos del Estado de Jalisco).

"Ahora bien, una vez atendida la etapa legislativa de creación de las impositivas fiscales, la recaudación es el elemento fundamental que vincula la creación normativa con el soporte del gasto público, por lo que dicha competencia exactora, al igual que en el orden constitucional federal, se establece a favor exclusivamente del Poder Ejecutivo Estatal así como a favor de los Ayuntamientos, e incluso a sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales en mérito de la distribución de facultades previstas por las leyes, a saber: (se transcriben los artículos 50, fracción XI, 88 y 89 de la Constitución Política; 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; 47, fracción XI,

67, 75, 76, 77, 78, 79, 80 y 81 de la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal; 8, 9, 10, 15, 16, 22 y 23 del Código Fiscal; así como 11, 20, 21, 22, 23, 23 Bis, 24, 135, 136 y 191 de la Ley de Hacienda Municipal, todos del Estado de Jalisco).

"De esta forma, los ingresos recaudados se concentran en una sola entidad financiera denominada hacienda, estatal o municipal, destinada para sufragar los gastos de la administración pública y demás obligaciones a cargo de dichas entidades locales o municipales, integrada en cada ejercicio fiscal por los ingresos públicos derivados de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos que establezcan las leyes fiscales estatales correspondientes, así como las participaciones que de ingresos federales le correspondan, o bien simplemente el patrimonio en el caso de los organismos públicos descentralizados o entidades paraestatales. De esa forma es que, para efectos de esta demanda, resulta inconcuso que el Poder Ejecutivo del Estado es el único encargado de la proposición de los ingresos y egresos respectivos, así como de la recaudación y administración de la hacienda y las finanzas públicas, y en el ámbito municipal, lo son los Ayuntamientos.

"Conformado el acervo común denominado hacienda pública estatal o municipal, los egresos son distribuidos conforme al presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al año fiscal en que deba regir; cuestión que en el ámbito jalisciense encuentra su base jurídica no sólo en el artículo 126 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino también en los diversos dispositivos 115 de la Constitución Política del Estado de Jalisco que prescribe que las dependencias se abstendrán de realizar gasto alguno que no conste en los presupuestos o que no sea aprobado por el Congreso, de tal forma que en el ejercicio del gasto público estatal ningún gasto podrá efectuarse sin partida presupuestal expresa, por lo que el manejo y aplicación de los recursos, que para dar cumplimiento a los objetivos y metas de los programas aprobados, realicen las dependencias y entidades, deberá ajustarse a las partidas y montos presupuestales autorizados, salvo que se trate de aquellas que se señalen en el presupuesto de egresos del Estado como de ampliación automática cuyo monto de erogación no sea posible prever.

"Así, completados todos los elementos del sistema tributario-presupuestal, en el ámbito local también se adopta el sistema constitucional federal de fiscalización de los ingresos y egresos, por lo que existen autoridades facultadas con carácter exclusivo para atender dicha actividad fiscalizadora como lo es el Congreso Local a través de la Auditoría Superior del Estado.

"En efecto, la Auditoría Superior del Estado tiene por objeto, con base en el artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, la revisión y auditoría pública de la cuenta pública y de los estados financieros de

las entidades públicas locales, facultad la cual permanece soberana, inalienable e imprescriptible a favor del Congreso del Estado, el cual se apoya para tales efectos en la auditoría superior, que es un organismo técnico, profesional y especializado, de revisión y examen del Poder Legislativo, dotado con autonomía técnica y de gestión, con personalidad jurídica, patrimonio propio y capacidad de decisión, integrado por personal profesional, seleccionado por oposición, bajo el régimen de servicio profesional de carrera. De esta forma, se atienden los principios constitucionales que permitan verificar el recto actuar de las autoridades respectivas en los diversos momentos como lo son la recaudación de ingresos, la administración de los mismos y de los bienes del Estado y la ejecución del gasto público.

"De lo anterior puede inferirse que aparentemente la legislación local jalisciense es congruente con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en lo que al sistema tributario y fiscalizador se refiere; sin embargo, como ha sido señalado en el apartado relativo a la norma cuya invalidez se demanda y como se demostrará a continuación, es falso que el sistema tributario y fiscalizador se apegue irrestrictamente a los principios constitucionales antes señalados sino que, por el contrario, no solamente los contraviene sino que de forma reiterada el Congreso Local pretende, a través de la normatividad impugnada, ejercer actos que vulneran y trastocan gravemente la división de poderes y la organización del Estado, en tanto que se superpone una entidad pública, el Congreso Local, sobre el resto de poderes y entidades públicas del Estado.

"A fin de dilucidar claramente el concepto de invalidez invocado debe analizarse lo siguiente:

"Como ya fue expuesto en el apartado relativo a los hechos de esta demanda, el 5 de julio de 2008, se publicó en la sección IV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, la cual entró en vigor el 1o. de enero de 2009, conforme al artículo primero transitorio de dicha normativa, dicha norma estableció en su artículo 51 el texto legal siguiente: (se transcribe)

"Como fue expuesto, dicha norma entró en vigor el primero de enero de dos mil nueve; sin embargo, esa disposición legal resultó imperfecta para su ejecución en lo relativo a las formas valoradas, en tanto que sujetó su persistencia real en el orden normativo a la vigencia de una disposición diversa de un ordenamiento legal inexistente, a saber, el artículo en que se establecieran los derechos correspondientes por concepto de formas valoradas en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que correspondiera, cuestión que no fue legislada.

"No obstante, el veintidós de diciembre de dos mil doce se publicó en la sección XXIV del Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco', la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013', la cual entró en vigor el primero de enero del año dos mil trece, conforme al artículo primero transitorio de la ley referida, y en la cual se estableció la disposición legal a la que se refiere el artículo número 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, a saber el artículo 38, fracción X, que a la letra señala: (se transcribe)

"De lo trasunto se observa que la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en su artículo 51 obliga a las entidades fiscalizadas estatales y municipales a adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, al Congreso del Estado y previo pago de los derechos previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda; sin embargo, desde el primero de enero de dos mil nueve, dicha disposición era una norma inacabada, dado que no existía en la Ley de Ingresos del Estado correspondiente al ejercicio fiscal dos mil nueve, disposición alguna que determinara el monto de los derechos que debían pagarse al Congreso del Estado por la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, conforme a lo cual, si bien la disposición de la Ley de Fiscalización mantenía cierta vigencia jurídica, la realidad era que el sistema de cobro de dichos derechos era incompleto dado que no existía disposición legal que completara ese apartado fiscal, en lo relativo al monto de los derechos que debían cubrir las autoridades fiscalizadas al Congreso Estatal por concepto de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos.

"Con la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco, para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, el día primero de enero de dos mil trece, se completó el sistema tributario especial delineado por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada, dado que el artículo 38, fracción X, de la Ley de Ingresos supracitada prevé los montos que por concepto de 'productos' deberán pagar las entidades fiscalizadas, conforme al diverso 51 de la Ley de Fiscalización suprarreferida, con lo que el sistema impositivo previsto originariamente en el año dos mil nueve a través de la Ley de Fiscalización concluyó su construcción normativa y entró en vigor y aplicación plena a partir de la entrada en vigor de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, el día primero de enero de dos mil trece.

"De lo anterior, se colige objetivamente que en el sistema tributario local se estableció una obligación fiscal con cargo a las autoridades recaudadoras, también denominadas 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', consistente en pagar un monto económico por concepto de 'adquisición' de

formas valoradas, es decir, por la compra al Congreso Local de los formatos oficiales utilizados por dichas autoridades en la ejecución de las atribuciones recaudadoras; y respecto del cual, este concepto de invalidez pretende demostrar que dicho sistema impositivo vulnera el orden constitucional.

"El sistema del tributo impugnado, conformado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios y el diverso 38, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, es un modelo impositivo especial, que se compone de los siguientes elementos cualitativos:

"I. El hecho imponible, identificado como tal la adquisición de las formas valoradas prevista por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior supra-citada, e identificando como formas valoradas sujetas a adquisición por parte de las autoridades exactoras aquellos documentos previstos por el artículo 38, fracción X, de la Ley de Ingresos antes referida; hipótesis jurídicas elegidas por el legislador como generadoras de la obligación tributaria;

"II. El sujeto pasivo; reputado como tal por el legislador local a las 'entidades fiscalizadas estatales y municipales', las que de acuerdo con el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior antes multicitada, a saber: los poderes del Estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los Gobiernos Municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

"Asimismo, es oportuno referir los siguientes elementos mesurables o cuantitativos del tributo de referencia, pues tienen como objeto fijar los parámetros para determinar el monto de la deuda tributaria, siendo:

"I. Objeto, entendido como lo que se grava o está sujeto a imposición, se establece en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización citada, y se refiere a que los 'derechos' a pagar por parte de las entidades fiscalizadas estatales y municipales corresponden a la adquisición de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos;

"II. La base; si bien no se encuentra señalada específicamente, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de marras, puede inferirse válidamente que ésta será la cantidad total de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas estatales y municipales, así como de las entidades para-

estatales y organismos públicos descentralizados, que dichos entes 'adquieran' al Congreso del Estado;

"III. Tasa o tarifa, la cual se establece en el artículo 38, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, y señala diversos montos en su inciso 'a)' para algunas formas valoradas y recibos de pago (tarifas específicas las cuales fueron citadas con anterioridad en la presente demanda); así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'; cabe resaltar el hecho de que tanto en esta fracción X del artículo comentado se hace alusión al tributo como 'derecho' mientras que el artículo corresponde, según lo aprobado por el legislador, a un ingreso del tipo de los 'productos';

"IV. En cuanto al lugar, debe manifestarse que el legislador local sólo se manifiesta en el artículo 51, segundo párrafo, de la Ley de Fiscalización citada que 'Los ingresos generados por el pago de los derechos a que se refiere el párrafo anterior, deberán ser remitidos de forma íntegra al Congreso del Estado' sin señalar mayor referencia que la persona jurídica pública a quien deberá enterarse el monto de lo recaudado, mas no el pago;

"V. Fecha de paga, en cuanto a este concepto, la legislación impugnada omite señalar fecha cierta de pago, sólo refiere en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización controvertida que las entidades fiscalizadas deben adquirir las formas valoradas y recibos de pago, previo pago de los derechos por las mismas.

"En esa tesitura, las disposiciones legales que integran el sistema tributario de las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, no establecen todos los elementos que constitucionalmente debe conformar a la contribución mencionada, por lo que se viola el principio de legalidad tributaria, previsto en el artículo 31, fracción IV, constitucional. El hecho imponible constituido mediante la hipótesis jurídica prevista por el legislador en las normas impugnadas no integran formalmente a la contribución que se pretende hacer pasar por legal y legítima, por lo que si bien es producto del ejercicio de la potestad tributaria del Estado, y su conformación se encuentra sujeta al arbitrio del legislador, ello no es impedimento para que se respeten los principios constitucionales relativos a las contribuciones.

"Por las razones expuestas, el tributo de referencia previsto en el sistema contributivo antes señalado vulnera el principio de legalidad tributaria en tanto que carece de los elementos cuantitativos que permitan la recaudación del mismo conforme a lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos autoriza a favor del soporte del gasto público; y en consecuencia, debe declararse la inconstitucionalidad de dicho tributo, en su conformación como sistema integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y 38, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, en tanto que vulnera directamente el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Segundo. (Sic) División de poderes. Transgresión al orden competencial constitucional. Autoasignación competencial recaudatoria a favor del Congreso del Estado.

"De acuerdo con lo expuesto en el concepto primero de invalidez manifestado con anterioridad, debe señalarse que el orden constitucional de división de poderes, delimita claramente la circunscripción de la actividad gubernamental en el ejercicio de las funciones relacionadas con el sistema tributario.

"En efecto, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que el titular del Poder Ejecutivo Federal es el único facultado para remitir a la Cámara de Diputados la iniciativa de ley de ingresos y el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación, y respecto de los cuales primero debe discutir el Congreso de la Unión y, en su caso, aprobar las contribuciones por recaudar, para que con posterioridad el respectivo gasto público que se prevea en el presupuesto de egresos sea aprobado por la Cámara de Diputados, con lo que se completa la fase de creación normativa de la facultad tributaria y se da paso, una vez entradas en vigor las normas correspondientes, a la actividad recaudatoria por parte del Poder Ejecutivo Federal a través de las entidades habilitadas para tal función por las leyes dictadas por el Congreso de la Unión; de esa forma, obtenidos los recursos financieros presupuestados por la Cámara de Diputados se soporta el gasto público de la Nación.

"Ahora bien, dicho sistema es adoptado por el legislador Constituyente Local de Jalisco bajo elementos esencialmente similares, a saber: los diversos poderes públicos del Estado de Jalisco y los organismos autónomos y constitucionales elaboran sus proyectos de presupuestos de egresos, mismos que se integran a la iniciativa de presupuesto de egresos y de ley de ingresos para el Estado de Jalisco, la cual es remitida por el Poder Ejecutivo al Congreso Local a efecto de que éste la discuta, dictamine y, en su caso, apruebe en sus términos o modificaciones, tras lo cual, la Ley de Ingresos

como el decreto de presupuesto de egresos aprobados son publicados en el Periódico Oficial local para su entrada en vigor, y de esta forma, comenzar el ejercicio de la función pública de recaudación por parte del Poder Ejecutivo y sus organismos descentralizados y entidades paraestatales, así como el soporte y cuidado de la hacienda pública estatal por parte del Poder Ejecutivo para efectos de realizar la función de distribuir los recursos financiero conforme a lo establecido en el presupuesto de egresos aprobado con anterioridad al gasto. Similar proceso realizan los Municipios y sus organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales, salvo porque los presupuestos de egresos de los mismos son aprobados por el Ayuntamiento o junta de gobierno correspondiente. Cabe mencionar que lo referido encuentra sustento en lo previsto por los artículos 31, fracción IV, 115, 116, 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como en los diversos 4o., fracción IX, 5o., fracción I, 12, fracción IX, 28, fracciones II y IV, 35, fracciones IV y XXIV, 50, fracción II, 57, 88, 89, 115 y 116 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco, que en mérito del principio de derecho *iura novit curia*, es ocioso transcribir en la presente demanda.

"Conforme a lo señalado, es indudable que las únicas autoridades locales facultadas para ejercer atribuciones recaudadoras son el Poder Ejecutivo del Estado a través de la Secretaría de Finanzas (artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo de Jalisco), los Ayuntamientos por sí mismos y a través del presidente municipal, la Tesorería Municipal, el encargado del área de ingresos, los delegados y agentes municipales, los organismos descentralizados municipales o intermunicipales que estén investidos con el carácter de organismos fiscales autónomos y las demás autoridades municipales a quienes la ley los faculte (artículo 20 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Jalisco), así como aquellos organismos públicos descentralizados estatales y entidades paraestatales locales que conforme a sus leyes orgánicas se encuentren facultados para cobrar las contribuciones que la ley de ingresos estatal les autorice, las cuales invariablemente corresponden a servicios públicos prestados a la población en general.

"Ahora bien, conforme a los artículos impugnados en el presente juicio de control constitucional, se evidencia que el Congreso del Estado se facultó a sí mismo a través de una norma ordinaria y secundaria a ejercer atribuciones recaudatorias; de lo previsto por el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior multicitada en la presente demanda, se observa que las entidades fiscalizadas estatales y municipales, deberán adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales exclusivamente al Congreso del Estado, previo pago de los derechos que correspondan, de acuerdo con lo que se establezca en la ley de ingresos estatal vigente al momento de la adquisición.

"Del contraste entre lo señalado por el artículo 51 de marras y lo expuesto previamente en relación a las autoridades habilitadas en sede constitucional para ejercer facultades recaudatorias, resulta indudable que el Congreso del Estado se arroga atribuciones competencia de otros poderes públicos y órdenes de gobierno, como lo son este Poder Ejecutivo Estatal, Ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales, con lo cual se vulnera el orden constitucional de división de poderes y de distribución competencial.

"En efecto, si de los numerales previamente citados de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como de aquellos relativos de la legislación local del Estado de Jalisco, se establece que sólo estas autoridades administrativas (Poder Ejecutivo Estatal, Ayuntamientos, entidades autónomas, organismos públicos descentralizados y entidades paraestatales locales) son las únicas facultadas para ejercer atribuciones recaudatorias, resulta inconcuso que el Congreso del Estado no se encuentra habilitado expresamente, en sede constitucional, para recaudar contribuciones ni tributos e incluso, es indubitable que carece de competencia para dotarse a sí mismo de dicha atribución exactora, sostener lo contrario sería tanto como permitir que cualquier Poder Legislativo ordinario suplantara al Poder Constituyente Permanente en cuanto la facultad de crear y organizar al Estado, así como de dotar a las autoridades constituidas de competencias diversas a las inherentes a su naturaleza.

"Así las cosas, el Congreso del Estado de Jalisco transgrede el orden constitucional al colocarse en un grado superior al Poder Constituyente Permanente en tanto que se faculta a sí mismo con atribuciones que ni la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni la Constitución le otorgan de origen, por lo que al dotarse de la facultad tributaria recaudadora referida en el sistema impositivo objetado previsto por las disposiciones normativas impugnadas, debe concluirse que la atribución exactora conformada por el sistema tributario especial integrado por los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior citada y los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013' es inconstitucional en tanto que, por una parte escinde el orden constitucional de distribución competencial y, por otro lado, configura al Poder Legislativo Local como una entidad jerárquicamente superior al Constituyente Permanente, capaz de adicionarse competencias que original y actualmente se encuentran asignadas a otros órganos del poder público del Estado de Jalisco, con lo que consecuentemente, se lesionan gravemente las esferas competenciales de los órganos de gobierno del Estado, por lo que resulta inexcusable declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario impugnado, constituido por los artículos (sic) 51 de la Ley de Fiscalización Superior citada y los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013'.

"Tercero. Principio del destino gasto. Correlatividad entre ingresos y egresos. Determinación previa del gasto en ley.

"Entre los principios señalados previamente en la presente demanda se encuentra el relativo al destino de los ingresos para sufragar los gastos públicos. Dicho principio, si bien se encontraba de forma aislada y general en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ahora ha sido ampliado mediante la entrada en vigor de la actual redacción de los diversos numerales constitucionales 126 y 134, cuyo texto es del tenor siguiente: (se transcriben)

"De los artículos citados se infiere que el principio del destino del gasto público en lo referente a las contribuciones públicas, ya no sólo se circunscribe en que todo ingreso debe destinarse al sostenimiento del gasto público de las entidades públicas federales, estatales y municipales, sino que ahora se profundiza respecto de la forma en que debe ejercerse el gasto público.

"A este respecto, resultan ilustrativas las tesis:

"RECURSOS PÚBLICOS. LA LEGISLACIÓN QUE SE EXPIDA EN TORNO A SU EJERCICIO Y APLICACIÓN, DEBE PERMITIR QUE LOS PRINCIPIOS DE EFICIENCIA, EFICACIA, ECONOMÍA, TRANSPARENCIA Y HONRADEZ QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 134 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUEDAN SER EFECTIVAMENTE REALIZADOS.' (se transcribe)

"GASTO PÚBLICO. PRINCIPIOS RELACIONADOS CON EL RÉGIMEN PREVISTO EN EL ARTÍCULO 126 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.' (se transcribe)

"De las tesis trasuntas se desprende que el Poder Reformador de la Constitución estimó que la regulación del gasto público no sólo se circunscribiera al principio constitucional previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos relativo a que el destino de las contribuciones sea sufragar el gasto público, sino que el Poder Reformador profundizó dicho principio al dotarle de términos y condiciones conforme a los cuales deben ajustarse los órganos del poder público al determinar y ejecutar el gasto público, a través de los contenidos normativos de los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales prevén no sólo que ninguna autoridad podrá hacer pago alguno sin que el mismo se encuentre autorizado en el presupuesto de egresos correspondiente, el cual invariablemente deberá respetar el marco legal que al efecto se establezca, el cual garantice que los recursos económicos de que disponga el Estado se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez a fin de satisfacer los objetivos a los que estén destinados en el presupuesto de egresos pertinente.

"Ahora bien, en relación con el objeto del presente concepto de invalidez, la transgresión del orden constitucional se actualiza en relación a la violación del principio anotado de destino del ingreso y control presupuestal, es decir, en cuanto se refiere a la prescripción constitucional de que todo ingreso que se apruebe debe preverse en correlación a un gasto o egreso específico considerado expresamente en el presupuesto de egresos o ley posterior, en atención a los principios, plazos y condiciones previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Lo anterior significa que la normativa constitucional de destino de las contribuciones para sostener el gasto público, consagrada en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene como finalidad la satisfacción de los gastos públicos que el Estado debe realizar en beneficio de la colectividad, lo que implica que toda contribución se destine, desde su origen, por disposición de las legislaturas, a cubrir un gasto específico, siempre que éste sea en beneficio de la colectividad, como sucede en el caso a través de los presupuestos de egresos, siempre y cuando se atiendan los principios, términos y procedimientos establecidos en los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ahora bien, en el caso concreto que se trata en este concepto de invalidez, el Congreso del Estado estableció un sistema tributario especial conforme al cual dicho Poder Legislativo, haciendo uso de potestades omnímodas, se dotó a sí mismo no sólo de facultades recaudatorias en relación con las formas valoradas y los recibos para el cobro de contribuciones estatales y municipales, sino que adicionalmente, se arrogó atribuciones arbitrarias en cuanto a la determinación del destino de los ingresos obtenidos mediante las facultades recaudatorias referidas, cuestiones que como se observará en seguida, vulneran los principios constitucionales relativos al destino del gasto, la presupuestación y la legalidad tributaria, razón por la que deberán declararse inconstitucionales los artículos impugnados.

"En efecto, de lo previsto en el sistema exactor controvertido, los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, y 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013', se observa que el legislador local estableció que el destino de las contribuciones que por concepto de la venta de las formas valoradas y los recibos para el cobro de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales que adquirieran las autoridades administrativas a través del Congreso Local no fuera previsto ni en algún presupuesto de egresos ni en ley posterior.

"De lo establecido en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y, 38, fracción X y décimo tercero

transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013, no se desprende destino o gasto público al que sean correlativos dichos ingresos del Congreso. Por el contrario en el numeral décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos supracitada se llega al extremo del despotismo no sólo al establecer que las contribuciones que se obtengan por el sistema tributario especial impugnado se deberán enterar íntegramente al Poder Legislativo del Estado en forma mensual, autónoma, independiente y por cuenta separada respecto de los recursos financieros que de manera ordinaria sean determinados en las partidas respectivas del presupuesto de egresos a favor del Congreso Local, e incluso, se llega a confundir el objeto del tributo al señalar que el mismo se generará con motivo de la venta que el Poder Ejecutivo realice de las formas valoradas, lo cual es notoriamente discrepante a lo establecido en el diverso 51 de la Ley de Fiscalización antes citada. De forma ilustrativa es oportuno citar aquí el texto del artículo transitorio señalado: (se transcribe)

"Así las cosas, resulta indudable que el Congreso del Estado elude las obligaciones constitucionales relativas a la correlación y congruencia que debe prevalecer entre los ingresos por recaudar y el gasto público al que se destinarán, por excluir dicha asignación presupuestal a su favor respecto de las obligaciones que sí constriñen al resto de entidades ejecutorias del gasto.

"En efecto, el legislador jalisciense fue omiso en adscribir el ingreso adicional que obtendría de la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de ingresos de las haciendas estatal y municipales, dentro del mismo orden jurídico al que se encuentran sujetas las entidades públicas locales, resultando tal el grado de incumplimiento de la normatividad local que incluso ni siquiera prevé que dichos ingresos se integren a la hacienda estatal sino que deben enterarse directa e inmediatamente para su gasto al Congreso Local, con lo cual tampoco puede sostenerse ningún viso de certidumbre respecto de lo recaudado ni del destino del gasto.

"El artículo transitorio supracitado incluso, prevé, como ya fue expuesto, una separación expresa entre los ingresos que perciba el Poder Legislativo a través del sistema tributario especial impugnado y los recursos presupuestales ordinarios del Congreso del Estado asignados por sí mismo en la partida presupuestal 01 00 4121 contenida en el volumen III del 'Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013', publicado en el Periódico Oficial 'El Estado de Jalisco' el día veintinueve de diciembre de dos mil doce, Número 46, sección IV, Tomo CCCLXXIV, cuestión que corrobora la intención del Poder Legislativo Local para eludir los mandatos de la fiscalización del gasto de dichos tributos desde un ejercicio desmesurado de la propia facultad tributaria legislativa secundaria.

"De esta forma, se observa que el Congreso del Estado de Jalisco obtendrá ingresos para sufragar su gasto público en términos de lo previsto por el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del presente año, e igualmente, pretende recibir ingresos por la venta de formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones de acuerdo con el sistema tributario especial impugnado en el presente proceso, sin que los mismos se encuentren establecidos en la programación legal del gasto contenida en el presupuesto de egresos correspondiente, de tal forma que el destino de la recaudación reclamada y su gasto por el Poder Legislativo es contrario a lo dispuesto por los artículos 126 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto que no se encuentran comprendidos en el presupuesto o en ley posterior los gastos que se sufragarán con estas contribuciones caprichosas.

"Conforme a lo expuesto, la violación a los principios constitucionales de destino del gasto, presupuestación por parte del Congreso Local resulta inexcusable declarar la inconstitucionalidad del sistema tributario sustentado en los artículos 51 de la Ley de Fiscalización y 38, fracción X y décimo tercero transitorio, en tanto que los ingresos adicionales que pretende recaudar el Congreso Local no son considerados como parte de los recursos presupuestados a favor del Congreso y, por tanto, carecen de la correlativa disposición normativa que justifique su erogación, transgrediendo con ello a su vez, el principio de legalidad tributaria.

"Cuarto. Gasto público. Solidaridad económico-social. Bien general vs. beneficio particular.

"Aunado a lo referido anteriormente, resulta oportuno abundar en el aspecto relativo a la finalidad de las contribuciones y del gasto público. A este respecto, debe manifestarse que todo sistema tributario debe tener como objetivo el recaudar los ingresos que el Estado requiere para satisfacer las necesidades básicas de la comunidad, haciéndolo de manera que aquél resulte justo—equitativo y proporcional, conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos—, con el propósito de procurar el crecimiento económico y la más justa distribución de la riqueza, para el desarrollo óptimo de los derechos tutelados por la Carta Magna. Lo anterior, en virtud de que la obligación de contribuir es de una trascendencia superior en tanto que no se trata de una simple imposición arbitraria derivada de la potestad del Estado, sino que posee una vinculación social, vinculada con los fines perseguidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los que se desprenden de la interpretación conjunta de sus artículos 3o. y 25,

consistentes en la promoción del desarrollo social –dando incluso una dimensión sustantiva al concepto de democracia, acorde a estos fines, encauzándola hacia el mejoramiento económico y social de la población– y en la consecución de un orden en el que el ingreso y la riqueza se distribuyan de una manera más justa, para lo cual participarán con responsabilidad social los sectores público, social y privado.

"En este contexto, debe destacarse que, entre otros aspectos inherentes a la responsabilidad social a que se refiere el artículo 25 constitucional, se encuentra la obligación de contribuir prevista en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en cuenta que la exacción fiscal, por su propia naturaleza, significa una reducción del patrimonio de las personas y de su libertad general de acción. De manera que la propiedad tiene una función social que conlleva responsabilidades, entre las cuales destaca el deber social de contribuir al gasto público, a fin de que se satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social, por lo que la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos.

"Lo anterior encuentra respaldo en la tesis de jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de número 1a./J. 65/2009 y rubro 'OBLIGACIONES TRIBUTARIAS. OBEDECEN A UN DEBER DE SOLIDARIDAD.', misma que se cita a continuación: (se transcribe)

"Así, conforme al deber social de contribuir al gasto público, a efecto de satisfacer las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o al interés social, en el caso de la especie, debe referirse que los derechos establecidos por el Congreso del Estado correspondientes a la venta que éste hace de diversas formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, es un ejercicio arbitrario de sus facultades tributarias legislativas, no sólo por cuanto excede su ámbito competencial en tanto que se arroga facultades originarias constitucionalmente a otras personas jurídicas públicas como lo son las relativas a la facultad recaudadora y la de dirigir la hacienda pública, ambas a cargo constitucionalmente del Poder Ejecutivo, sino que además en tanto que dicha actuación tergiversa el sentido de justicia económica y soporte de las funciones públicas que satisfagan las necesidades colectivas o los objetivos inherentes a la utilidad pública o a un interés social.

"En efecto, los alcances del elemento de justicia económico-social por los cuales la obligación de contribuir es un deber de solidaridad con los menos favorecidos, se concreta desde el proceso mismo de creación de la norma y hasta la determinación presupuestal del gasto público, es decir, tanto

debe configurarse un sistema tributado (sic) congruente que modere el acaparamiento de los bienes y servicios, así como de la riqueza, como de la misma forma deben incorporarse elementos distributivos que faciliten el mejoramiento de la calidad de vida de la población, ya sea a través de programas directos de apoyo como en la mejora de la prestación de los servicios públicos, a través de la previa determinación del gasto público en atención a las bases generales que para tal efecto prevé la Constitución Federal.

"En el caso de la especie, no se cumple el fin de solidaridad económico-social dado que, como ha sido ya expuesto, la recaudación que pretende ejercer el Congreso Local no ha sido prevista en forma alguna al presupuesto de egresos del Estado, único texto normativo legal conforme al cual puede justificarse la necesidad de contribuir al gasto público a la vez que es ese mismo ordenamiento jurídico el adecuado para señalar el destino del gasto gubernamental; esto es evidente en tanto que de la simple lectura del presupuesto mencionado no se advierte prescripción del destino de gasto relacionado con la recaudación de referencia, e incluso, ni siquiera el artículo décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco reclamado refiere previsión de gasto público alguno a cubrir con la contribución impugnada: (se transcribe)

"Conforme a la lectura del precepto citado, es indudable que éste no presenta ambigüedad ni duda en su redacción, de lo que no es dable buscar interpretar el artículo transitorio señalado hacia un significado diverso al literal dado que su hipótesis normativa resulta notoriamente clara, y sólo puede válidamente colegirse el significado expuesto en los párrafos precedentes, de lo que se sigue necesariamente la intencionalidad del Congreso del Estado no sólo para trastocar el sistema de división de competencias entre los poderes públicos, sino para con ello obtener también un beneficio económico particular e ilegal en perjuicio del bienestar general de la población, dado que si los ingresos que se pretenden reclamar provienen de un sistema tributario ya vigente, deberían los mismos encontrarse incluidos dentro del presupuesto respectivo que justifique su destino, circunstancia la cual no se actualiza en el asunto de marras al ser evidente en el artículo transitorio señalado, la intención del Congreso del Estado para eludir la obligación de presupuestar dicho ingreso y con ello, excluir su actuación del principio de solidaridad tributaria.

"Así las cosas, en el caso de la especie se observa que el sistema tributario especial reclamado, expedido por el Congreso Local, vulnera la obligación constitucional de presupuestar el destino del gasto de los ingresos que

pretende obtener el Poder Legislativo del Estado de Jalisco por la venta que haga el mismo de las formas valoradas y recibos de cobro de contribuciones, por lo que su destino es incierto en tanto que al no encontrarse presupuestado su gasto público, el mismo no tiene por objeto el beneficio de la comunidad jalisciense sino sólo la obtención de una ganancia particular del propio órgano legislativo en tanto que el destino de los recursos tributarios obtenidos es obscuro al no preverse el mismo en el Presupuesto de Egresos del Estado de Jalisco para el Ejercicio Fiscal del año 2013; por lo que debe declararse la inconstitucionalidad del sistema exactor impugnado en tanto que el mismo vulnera los principios de legalidad y solidaridad tributaria previstos en los artículos 31, fracción IV, en relación con los diversos 3o. y 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Quinto. Principio de legalidad legislativa. Generalidad de las normas, actos esencialmente administrativos y formalmente legislativos.

"De lo sostenido en el sistema tributario impugnado, los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la 'Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013', así como el diverso artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, es manifiesto que el Congreso del Estado creó un sistema exactor basado en normas privativas.

"En efecto, el sistema fiscal impugnado sostiene que los sujetos pasivos del cobro son una serie de personas claramente señaladas, a saber: entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables. Es decir, conforme al artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior antes citada, los sujetos pasivos de la contribución impugnada se encuentran identificados nominalmente como: los poderes del Estado, los organismos públicos constitucionalmente autónomos, los Gobiernos Municipales o consejos municipales, las dependencias, los organismos públicos descentralizados estatales, entre ellos la Universidad de Guadalajara, los organismos públicos descentralizados municipales, así como los órganos jurisdiccionales que determinen las leyes, los integrantes de los consejos técnicos de fideicomisos, y las demás personas de derecho público y privado o análogas, cuando hayan recibido por cualquier título, recursos públicos estatales o municipales.

"Así, conforme al orden jurídico nacional y local resulta indudable que al referirse el legislador jalisciense a los entes públicos señalados, se refiere específica y nominalmente al Poder Ejecutivo, Poder Judicial, Comisión Estatal de Derechos Humanos, Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del

Estado de Jalisco, Universidad de Guadalajara, cada uno de los 125 Ayuntamientos que gobiernan en el Estado de Jalisco, así como todas aquellas personas jurídicas públicas estatales y municipales. Incluso, es tal el grado de contravención a los principios de igualdad jurídica en relación a las leyes privativas y de legalidad legislativa, que en el artículo décimo transitorio de la Ley de Ingresos supracitada se señala expresamente que el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco deberá enterar la contribución impugnada en forma independiente a las asignaciones presupuestales que correspondan al Congreso Local.

"Bajo ese contexto, si como ha establecido esta Suprema Corte de Justicia de la Nación reiteradamente, que las leyes privativas se caracterizan porque se refieren a personas nominalmente designadas mediante criterios subjetivos y por el hecho de que después de aplicarse al caso previsto y determinado de antemano, pierden su vigencia; debe referirse que en este caso concreto, el principio de igualdad y legalidad legislativa requiere una interpretación armónica y sistemática-teleológica a fin de estimar que basta, en casos específicos como el de la especie donde se acredita una invasión a la esfera competencial, para estimar que las normas impugnadas son privativas en mérito de que no rigen a una generalidad de personas indeterminadas pero determinables bajo ciertos lineamientos normativos sino que es posible considerar, en el caso de controversias constitucionales, establecer válidamente que al tratarse de normas que tienen como destinatario específico una autoridad determinada, señalada nominal o figuradamente, la cual a su vez acude al medio de control jurisdiccional de las controversias ante este Tribunal Constitucional, se acredita que las normas impugnadas son privativas en cuanto que la base sustancial de la acción respectiva es la invasión a la esfera de competencia y la transgresión al orden constitucional de división de poderes.

"Conforme al criterio citado, es claro que el sistema tributario impugnado constituye una norma privativa porque se encuentra dirigida, concretamente, a los entes públicos, estatales y municipales, señalados en forma general en el artículo 3o., fracción VII, de la Ley de Fiscalización Superior y de forma específica nominal en diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Jalisco y diversas normas legales del Estado, aun cuando no deje de tener aplicabilidad con posterioridad a su aplicación ya que dicho elemento no es justificación suficiente para considerar que deban subsistir disposiciones normativas privativas, dirigidas a personas determinadas, máxime cuando dicha característica inconstitucional entraña la escisión del orden constitucional y la división de poderes que permite la equitativa correlación de los órganos constitutivos del Estado.

"Sexto. Principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones. Derechos por el pago de formas valoradas y recibos de cobro

"Como ha sido expuesto en los párrafos precedentes, resulta manifiesto que el Poder Legislativo del Estado de Jalisco estableció a su favor el cobro de determinadas contribuciones bajo el concepto de derechos y productos al mismo tiempo, según consta en los artículos que conforman el sistema tributario impugnado.

"Sin embargo, en el caso específico que se refiere a la tarifa de esas contribuciones ésta se estableció que fuera por los montos previstos en la fracción X del artículo 38 de la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal del año 2013, mismos que ya fueron citados anteriormente.

"Si bien dicho dispositivo establece diversos montos de las tarifas correspondientes, en su inciso 'a)' indica para algunas formas valoradas y recibos de pago, tarifas específicas; así como en su inciso 'b)' determina que por aquellos formatos o recibos especiales solicitados por las entidades fiscalizadas deberá pagarse un precio que será el resultado de 'multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales'.

"Y es precisamente a este aspecto del tributo, las tarifas que se debe señalar que el Congreso del Estado transgrede el principio de proporcionalidad en mérito de que, los derechos son las contraprestaciones que se pagan a la hacienda pública del Estado, como precios por servicios de carácter administrativo prestados por los órganos del poder público a las personas que los soliciten, y en ese contexto, los derechos deben corresponder al principio de proporcionalidad conforme a un equilibrio razonable entre la tarifa y el servicio prestado, y en el caso de la especie, no se surte dicho elemento de proporcionalidad en tanto que el servicio prestado es solamente la venta de papelería con determinadas características, la cual se realiza bajo la determinación de un monto injustificado previsto por el legislador sin base objetiva que permita reconocer sin lugar a dudas, que la relación entre servicio prestado y tarifa es congruente entre sí, y que el costo respectivo es proporcional a la función realizada, de tal forma que las formas valoradas y recibos para cobro tengan invariablemente el mismo costo en función de ser idéntico el pago que para obtenerlas realiza el Congreso del Estado al proveedor.

"Incluso, baste señalar que mientras en el artículo 38, fracción X, de la Ley de Ingresos impugnada, se indica que el costo por acta de nacimiento federal se pagará \$12.88 doce pesos 88/100 M.N., en el mismo artículo 31, fracción III, inciso a), punto 2, se establece que por el concepto de formatos para el levantamiento de los actos del registro civil es de \$6.00 seis pesos 00/100 M.N. lo cual es realmente desproporcionado y más gravoso para la población, además de que las formas valoradas expedidas por el Congreso del Estado no generan la certidumbre jurídica que demanda la ley, en tanto que el Poder Legislativo Local no es la autoridad competente para la determinación de las características técnicas de las formas valoradas de referencia, toda vez que conforme a la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco, los formatos de actas en que se asienten las cuestiones relativas a la personalidad y el estado civil, deben constar de los elementos de seguridad que establezca la Dirección General del Registro Civil del Estado, de conformidad con los artículos 30 y 31 de la Ley del Registro Civil del Estado de Jalisco.

"En este sentido, si los formatos relativos a los formatos especiales para las actas del registro civil actualmente tienen una tarifa de \$6.00 seis pesos 00/100 M.N., y no se encontraran previstas en la fracción X del mismo dispositivo, resulta inconcuso que, en atención al inciso b) de la fracción X del artículo 38 de la Ley de Ingresos impugnado, el monto de los formatos referidos (suponiendo que al Congreso del Estado le costara obtenerlas el mismo precio de \$6.00 pesos) sería de dos tantos más que lo que le cueste ordinariamente, lo que se traduciría en una tarifa desproporcionada e injustificada al aumentar de los \$6.00 seis pesos 00/100 M.N., a los \$12.00 doce pesos 00/100 M.N.

"Lo expuesto, guarda congruencia con lo previsto por la tesis jurisprudencial identificada bajo el rubro: 'DERECHOS REGISTRALES. LAS LEYES FEDERALES O LOCALES QUE ESTABLECEN LA TARIFA RESPECTIVA SOBRE EL MONTO DEL VALOR DE LA OPERACIÓN QUE DA LUGAR A LA INSCRIPCIÓN, VIOLAN LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS DE PROPORCIONALIDAD Y EQUIDAD.', y de número P/J. 95/2009, misma que se cita a continuación: (se transcribe)

"Asimismo, el sistema tributario previsto en la Ley de Ingresos reclamada al considerar bajo el concepto de 'productos' a favor del Congreso del Estado las contribuciones impugnadas, vulnera el principio de legalidad tributaria en mérito de que dicha contribución no reúne los requisitos que el Código Fiscal del Estado de Jalisco establece para las contribuciones denominadas 'productos'.

"En efecto, en el caso de la especie, el Congreso del Estado incluyó al sistema tributario impugnado en la Ley de Ingresos para el ejercicio fiscal 2013 bajo el carácter de 'productos' sin embargo, conforme a lo previsto por el Código Fiscal para el Estado de Jalisco, los productos son aquellos ingresos que 'percibe el Estado, por actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales' (a. 7o. CFEJ) (sic) los cuales se regulan y establecen conforme a 'las leyes ... o por lo que en su caso prevengan los contratos o concesiones respectivas'.

"En este sentido, baste señalar que el propio Congreso del Estado se confirió a sí mismo la competencia para elaborar y expender a las entidades recaudadoras, las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, función la cual, aduce el Poder Legislativo, forma parte de su propio ámbito de competencia, y respecto del cual, la función pública recaudatoria que éste pretende realizar conforme al artículo (sic) 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos multicitada y 51 de la Ley de Fiscalización Superior referida, son productos que deben ingresar a la hacienda pública estatal, bajo la premisa de que dicho Poder Legislativo actuará como autoridad con facultades fiscales recaudadoras, a través de la Comisión de Administración del propio Congreso.

"En este sentido, resulta un contrasentido lo dispuesto por el Congreso del Estado en el sistema tributario impugnado frente a lo dispuesto por el Código Fiscal del Estado de Jalisco, en efecto, lo anterior es así dado que el legislador local aduce que recaudará productos, es decir, ingresos, derivados de la realización de 'actividades que no corresponden al desarrollo de sus funciones propias de derecho público y por la explotación o venta de sus bienes patrimoniales'; sin embargo, en el caso de la especie, conforme a las disposiciones que integran el sistema tributario materia de esta controversia, la función tributaria recaudadora del Congreso del Estado se funda en el supuesto ejercicio de una facultad exclusiva, propia de su competencia relativa al expendio de formas valoradas y recibos de cobros; de lo cual no puede derivarse otra conclusión que la incongruencia normativa entre el sistema tributario impugnado y el Código Fiscal citado, lo que revela una violación al principio de legalidad tributaria en mérito de que la contribución respectiva, en este caso los 'productos' por concepto de formas y recibos, incumple con las características que dicho tipo de tributos deben contar, a saber: 1) contraprestación por la realización de una función no propia de derecho público; y, 2) venta o explotación de un bien patrimonial de la entidad.

"Incluso, a manera de colofón, debe señalarse que el Congreso del Estado adolece de desconocimiento respecto de su ámbito competencial material, en tanto que de la lectura del artículo 38, fracción X, de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013 se observa que el legislador local grava un acto ejecutado por las autoridades federales como lo es la denominada acta de nacimiento federal, y más, resulta evidente la limitación en el conocimiento respecto de la distribución competencial en mérito de que, aun cuando pudiera el legislador local gravar las denominadas 'actas de nacimiento federales', dicho poder ignora que la Federación carece de atribuciones para registrar y sancionar los actos relacionados con el estado civil de las personas, dado que conforme al artículo 121 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ésa es atribución exclusiva de las entidades federativas.

"En ese orden de ideas, resulta indudable que en el caso de la especie, el sistema tributario especial vulnera el orden competencial constitucional en tanto que el Congreso del Estado de Jalisco carece de competencia para legislar en materia de contribuciones de actos cuya naturaleza no forma parte de su respectivo ámbito competencial, como lo son las 'actas de nacimiento federales', sino que adicionalmente, los derechos que el Congreso del Estado estableció a favor con motivo de la expedición de las formas valoradas y recibos para el cobro de contribuciones, vulneran los principios de equidad y proporcionalidad de las contribuciones, por lo que en el caso de la especie, debe declararse la inconstitucionalidad del sistema tributario especial conformado por los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año 2013 y el diverso numeral 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios."

3. TERCERO.—Mediante proveído de veintiséis de febrero de dos mil trece, el presidente de esta Suprema Corte ordenó formar y registrar el expediente y remitirlo al Ministro Luis María Aguilar Morales, a quien correspondió actuar como instructor del procedimiento.

4. El veintiocho siguiente, el Ministro instructor admitió a trámite la demanda, reconoció el carácter de demandado y emplazó al Poder Legislativo de Jalisco y ordenó dar vista al procurador general de la República.

5. CUARTO.—Por parte del Poder Legislativo del Estado de Jalisco comparecieron el presidente y secretarios del Congreso de la entidad, quienes dieron contestación a la demanda mediante promoción presentada en la

oficina de correos de la localidad el dieciocho de abril de dos mil trece, recibido en esta Suprema Corte el veintidós siguiente.

6. QUINTO.—El veinticinco de abril de dos mil trece el Ministro instructor tuvo por contestada la demanda por parte del Legislativo Local, de la cual dio vista al procurador general de la República y a la parte actora.

7. SEXTO.—Agotado en sus términos el trámite respectivo, tuvo verificativo 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.

CONSIDERANDO:

8. PRIMERO.—Este Tribunal Pleno es competente para conocer de la presente controversia constitucional, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 105, fracción I, inciso h), de la Constitución Federal y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como el punto segundo, fracción I, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintuno del mismo mes y año; en virtud de que se plantea un conflicto entre dos poderes de un Estado, en el que se impugnan normas de carácter general.

9. SEGUNDO.—Antes de analizar la legitimación de las partes, resulta conveniente precisar las normas y actos objeto de la presente controversia.¹

10. Del estudio integral de la demanda se advierte que la parte actora impugnó los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil trece y 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

11. TERCERO.—La parte actora tiene legitimación para promover la presente controversia constitucional.

12. De conformidad con los artículos 10, fracción I, y 11, primer párrafo, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Consti-

¹ El artículo 41, fracción I, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece lo siguiente: "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."

tución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² tendrá el carácter de actor en las controversias constitucionales la entidad, poder u órgano promovente, quien podrá comparecer a juicio por conducto del funcionario que, en los términos de las normas que lo rigen, esté facultado para representarlo.

13. La demanda de controversia constitucional fue promovida por Emilio González Márquez, en su carácter de gobernador del Estado de Jalisco, calidad que acredita con copia certificada de la publicación en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco" de veintiocho de febrero de dos mil siete de la declaratoria de gobernador electo, así como copia certificada del acta de la sesión solemne verificada por el Congreso Local el uno de marzo de dos mil siete, de las que se desprende que se le declaró como gobernador electo del Estado de Jalisco para el periodo comprendido del primero de marzo de dos mil siete al veintiocho de febrero de dos mil trece, así como la toma de protesta correspondiente.

14. El artículo 2o., párrafo primero, de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco,³ dispone que dicho Poder se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.

15. Por tanto, si el Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco se deposita en el gobernador, es evidente que éste se encuentra legitimado para promover la presente controversia en representación de aquél.

16. CUARTO.—A continuación se analiza la legitimación de los demandados.

17. De conformidad con los artículos 10, fracción II y 11, párrafo primero, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁴ en las controversias constituciona-

² "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."

³ "Artículo 2o. El Poder Ejecutivo se confiere a un ciudadano que se denomina gobernador del Estado, quien lo ejerce exclusivamente.—El gobernador del Estado, para el ejercicio de sus facultades y atribuciones, así como para el debido cumplimiento de sus obligaciones, se auxilia de la Administración Pública del Estado."

⁴ "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."

les 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.

18. En representación del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, suscribieron la contestación de demanda los diputados Miguel Castro Reynoso, Clara Gómez Caro y Elías Octavio Íñiguez Mejía, en su carácter de presidente y secretarios de la Mesa Directiva del Congreso del Estado, personalidad que acreditan con la copia certificada del acta de la sesión extraordinaria del Pleno del Congreso de esa entidad verificada el once de febrero de dos mil trece, en que consta la elección de la mesa directiva que fungirá del uno de marzo al treinta de junio de dos mil trece.

19. El artículo 35, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco,⁵ establece que corresponde a la mesa directiva, a través de su presidente y dos secretarios, representar jurídicamente al Poder Legislativo en los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales; de lo que se colige que los diputados que suscribieron la contestación de demanda, en su carácter de presidente y secretarios, respectivamente, de la Mesa Directiva del Congreso Local, cuentan con facultades para representar al Poder Legislativo demandado.

20. Además, a dicho órgano se le imputa la expedición de los preceptos impugnados. En esa medida, el citado Congreso tiene legitimación pasiva en el presente asunto.

"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."

⁵ "Artículo 35. 1. Son atribuciones de la mesa directiva:

"...

"V. Representar jurídicamente al Poder Legislativo del Estado, a través de su presidente y dos secretarios, en todos los procedimientos jurisdiccionales en que éste sea parte, ejercitando de manera enunciativa más no limitativa todas las acciones, defensas y recursos necesarios en los juicios: civiles, penales, administrativos, mercantiles o electorales, así como los relativos a los medios de control constitucional en todas sus etapas procesales, rindiendo informes previos y justificados, incluyendo los recursos que señala 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 y la demás legislación aplicable en la materia, y con las más amplias facultades para pleitos y cobranzas para toda clase de bienes y asuntos e intereses de este poder, en la defensa de sus derechos que la ley le confiere en el ámbito de sus atribuciones. La mesa directiva puede delegar dicha representación de forma general o especial. "

21. QUINTO.—La existencia⁶ de los preceptos impugnados, artículos 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, y 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal dos mil trece, se acredita con las publicaciones correspondientes en el Periódico Oficial "El Estado de Jalisco", de fechas cinco de julio de dos mil ocho y veintidós de diciembre de dos mil doce, respectivamente.

22. Cobra aplicación la tesis de jurisprudencia de esta Segunda Sala, 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."⁷

23. SEXTO.—Procede analizar en este momento la oportunidad de la demanda de controversia constitucional.

24. Al respecto, el artículo 21, fracciones I y II, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone:

"Artículo 21. El plazo para la interposición de la demanda será:

"I. Tratándose de actos, de treinta días contados a partir del día siguiente al en que conforme a la ley del propio acto surta efectos la notificación de la resolución o acuerdo que se reclame; al en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución; o al en que el actor se ostente sabedor de los mismos;

"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."

⁶ Esto se analiza con fundamento en 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, que dispone lo siguiente: "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.**"

⁷ Tesis 2a./J. 65/2000, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, agosto de dos mil, página 260, cuyo texto es el siguiente: "Respecto de las leyes, reglamentos, decretos y acuerdos de interés general, no se necesita probar su existencia en autos, pues basta que estén publicados en el Diario Oficial, para que la autoridad judicial esté obligada a tomarlos en cuenta, en virtud de su naturaleza y obligatoriedad, y porque la inserción de tales documentos en el órgano oficial de difusión tiene por objeto dar publicidad al acto de que se trate, y tal publicidad determina precisamente que los tribunales, a quienes se les encomienda la aplicación del derecho, por la notoriedad de ese acontecimiento, no puedan argüir desconocerlo."

25. Por su parte, el artículo 3o. del mismo ordenamiento establece lo siguiente:

"Artículo 3o. Los plazos se computarán de conformidad con las reglas siguientes:

"I. Comenzarán a correr al día siguiente al en que surta sus efectos la notificación, incluyéndose en ellos el día del vencimiento;

"II. Se contarán sólo los días hábiles, y

"III. No correrán durante los periodos de receso, ni en los días en que se suspendan las labores de la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

26. Por lo que hace a los artículos 38, fracción X y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, la demanda es oportuna, en virtud de que fue publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintidós de diciembre de dos mil doce, de manera que el plazo transcurrió del dos de enero (día hábil siguiente a la fecha de publicación) al catorce de febrero de dos mil trece, fecha esta última en que fue presentada. Lo anterior, tomando en cuenta que fueron inhábiles los días cinco, seis, doce, trece, diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de enero, dos, tres, cuatro, cinco, nueve y diez de febrero de dos mil trece, por ser inhábiles, así como del veintitrés al treinta y uno de diciembre de dos mil doce, por corresponder al segundo periodo de receso de este Alto Tribunal; lo que tiene fundamento en el artículo 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los numerales 2o. y 3o. de la ley reglamentaria de la materia, y en el Acuerdo General del Pleno de la Suprema Corte Número 18/2013 de diecinueve de noviembre de dos mil trece, relativo a la determinación de los días hábiles e inhábiles respecto de los asuntos de su competencia, así como de los de descanso para su personal.

27. Resulta innecesario analizar la oportunidad de la presentación de la demanda de controversia constitucional en relación con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, en virtud de que en relación con dicha norma es improcedente la controversia, como se detallará en el siguiente considerando.

28. SÉPTIMO.—Previo al estudio de fondo del asunto, procede analizar las causales de improcedencia planteadas por las partes o que se adviertan de oficio.

29. Es infundado lo sostenido por el Poder Legislativo de Jalisco en el sentido de que se actualiza la causal prevista en la fracción VI del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues no se había agotado la vía legalmente prevista para la solución del propio conflicto, ya que el Ejecutivo Local no ejerció su facultad de presentar observaciones en relación con el decreto correspondiente o derecho de veto.

30. Así se califica dicha causal, tomando en cuenta que este Alto Tribunal ha señalado que el hecho de que no se ejercite el derecho de veto no conlleva a la improcedencia de la controversia constitucional. Es aplicable la siguiente tesis:

"Novena Época
"Registro: 173929
"Instancia: Pleno
"Tesis: jurisprudencia
"Semanao Judicial de la Federación y su Gaceta
"Tomo XXIV, noviembre de dos mil seis
"Materia: constitucional
"Tesis: P/J. 122/2006
"Página: 879

"DERECHO DE VETO. LA OMISIÓN DE SU EJERCICIO POR PARTE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA EN RELACIÓN CON UNA LEY FEDERAL QUE IMPUGNA EN CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, NO IMPLICA EL CONSENTIMIENTO TÁCITO DE ESA LEY NI LA IMPROCEDENCIA DEL JUICIO.— El artículo 19, fracción VI, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como causa de improcedencia de las controversias constitucionales, que no se hayan agotado previamente a la promoción de éstas los recursos o medios de defensa para la solución del conflicto, y para su actualización es indispensable que: a) exista un recurso o medio de defensa previsto en una disposición jurídica; b) esa vía ordinaria sea idónea para la solución del mismo conflicto que se plantea en la controversia constitucional o que haya sido creada para tal fin; y, c) no se haya agotado dicha vía antes de la promoción de la controversia, salvo que se planteen violaciones directas e inmediatas a la Constitución Federal. Conforme a lo establecido en los artículos 70, 71, 72 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho de veto es una prerrogativa del titular del Poder Ejecutivo Federal consistente en la posibilidad de hacer llegar al Congreso de la Unión o a una de sus Cámaras, objeciones y cuestionamientos que pudieron no haberse tomado en considera-

ción al discutirse la iniciativa durante el procedimiento legislativo respectivo, esto es, constituye un medio de efectiva colaboración de Poderes en el proceso para la formación de leyes. Por tanto, por una parte y en atención a la naturaleza jurídica del derecho de veto, la falta de su ejercicio por parte del presidente de la República en relación con una ley que impugna en controversia constitucional, no implica el consentimiento tácito de esa ley o ese decreto, como manifestación de conformidad con su contenido, sino sólo que en ese momento del proceso legislativo no tuvo dudas o aclaraciones, hipótesis similar a la de los diputados o senadores que votan a favor de una ley y luego solicitan su invalidez mediante la acción de inconstitucionalidad; y por la otra, no se actualiza la mencionada causa de improcedencia, porque no existe un recurso o medio ordinario para subsanar una posible deficiencia legislativa o para resolver el conflicto que se plantee en la controversia constitucional, que hubiera sido necesario agotar previamente a la promoción de ésta."

31. Ahora bien, en relación con el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, se advierte de oficio que se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁸

32. Así se determina, tomando en consideración que al resolver la controversia constitucional 21/2011, en sesión de esta misma fecha, este Tribunal Pleno declaró la invalidez del referido precepto –lo que se invoca con sustento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el 1o. de la ley reglamentaria de la materia–,⁹ en virtud de lo cual han cesado sus efectos.

33. Sirven de apoyo, en lo conducente, las siguientes jurisprudencias:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. SI DURANTE SU TRAMITACIÓN LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DECLARA LA INVALIDEZ

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 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

"Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

DE LA NORMA GENERAL IMPUGNADA, COMO CONSECUENCIA DE LA RESOLUCIÓN DICTADA EN UNA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, DEBE ESTIMARSE QUE HAN CESADO LOS EFECTOS DE AQUÉLLA, POR LO QUE PROCEDE SOBRESER 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 en términos del numeral 65 de la ley citada, se actualiza si mientras se tramita una acción de inconstitucionalidad en contra de una norma general, la Suprema Corte de Justicia de la Nación declara la invalidez con efectos absolutos de dicha norma, también impugnada en una controversia constitucional, pues es claro que han cesado sus efectos, lo que determina sobreseer en el procedimiento relativo, en términos del artículo 20, fracción II, de la ley de la materia." (Novena Época, Núm. Registro IUS: 180215. Pleno. Jurisprudencia. P./J. 114/2004. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XX, noviembre de dos mil cuatro, página 588)

"CESACIÓN DE EFECTOS EN MATERIAS DE AMPARO Y DE CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. SUS DIFERENCIAS.—La cesación de efectos de leyes o actos en materias de amparo y de controversia constitucional difiere sustancialmente, pues en la primera hipótesis, para que opere la improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVI, de la Ley de Amparo no basta que la autoridad responsable derogue o revoque el acto reclamado, sino que sus efectos deben quedar destruidos de manera absoluta, completa e incondicional, como si se hubiere otorgado el amparo, cuyo objeto, conforme a lo dispuesto en el artículo 80 de la propia ley, es restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación; mientras que en tratándose de la controversia constitucional no son necesarios esos presupuestos para que se surta la hipótesis prevista en la fracción V del artículo 19 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino simplemente que dejen de producirse los efectos de la norma general o del acto que la motivaron, en tanto que la declaración de invalidez de las sentencias que en dichos juicios se pronuncie no tiene efectos retroactivos, salvo en materia penal, por disposición expresa de los artículos 105, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal y 45 de su ley reglamentaria." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 190021. Pleno. Jurisprudencia. P./J. 54/2001, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIII, abril de dos mil uno, página 882)

34. Por consiguiente, al haber cesado los efectos de artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública

del Estado de Jalisco y sus Municipios, se impone sobreseer en el presente juicio por lo que a dicho precepto corresponde, con fundamento en los artículos 20, fracción II y 19, fracción V, ambos de la ley reglamentaria de la materia.

35. En esa medida, resulta innecesario pronunciarse sobre los argumentos del Poder Legislativo de Jalisco tendentes a convencer de la improcedencia de la controversia constitucional en relación con dicha norma.

36. OCTAVO.—Procede ahora el análisis de los conceptos de invalidez.

37. Son esencialmente fundados los argumentos propuestos por el poder actor en el sentido de que los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece son violatorios del principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación.

38. En efecto, este Tribunal Pleno, al resolver la controversia constitucional 21/2011 –lo cual constituye un hecho notorio que se invoca con fundamento en el artículo 88 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en relación con el 1o. de la ley reglamentaria de la materia–,¹⁰ determinó que no es válido que el Congreso del Estado de Jalisco establezca la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales, en los términos de la ley, ante el Congreso del Estado y previo pago de los derechos correspondientes previstos en la Ley de Ingresos del Gobierno del Estado, para el ejercicio fiscal que corresponda.

39. En aquel asunto se señaló que la expedición de formas valoradas y recibos para cobros de ingresos, bajo el sistema jurídico que rige en el Estado de Jalisco, resulta indispensable para que las autoridades pertenecientes al Poder Ejecutivo y a los Municipios de la entidad se encuentren en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones. Lo anterior, pues dichas formas y

¹⁰ "Artículo 88. Los hechos notorios pueden ser invocados por el tribunal, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes."

"Artículo 1o. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente título, las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad a que se refieren las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles."

recibos son necesarios, entre otras cuestiones, para que los contribuyentes estén en aptitud de inscribirse en el Registro Estatal de Contribuyentes; para la presentación de diversas declaraciones, manifestaciones y avisos ante el fisco de la entidad; para que los sujetos de diversas contribuciones estén en aptitud de realizar los pagos correspondientes y las autoridades fiscales de recibirlos; para que, en el caso de determinados impuestos, quienes estén obligados a retener puedan cumplir con dicha obligación; y para el levantamiento de actas del registro civil.

40. Con base en lo anterior, se consideró que asistía la razón al Poder actor al afirmar que el artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios limita el ejercicio pleno de las facultades derivadas de su ámbito competencial y, por tanto, viola el principio de división de poderes, por contravención a los principios de no intromisión, no dependencia y no subordinación, pues al establecer la obligación a las entidades fiscalizadas estatales y municipales de adquirir las formas valoradas y recibos para cobros de ingresos de las haciendas públicas estatal y municipales ante el Congreso del Estado de Jalisco –previo pago de los derechos correspondientes–, genera condiciones de subordinación al Poder actor, en tanto no le permite tomar autónomamente sus decisiones y debe someterse a la voluntad del poder subordinante –en el caso el Congreso Local–, al encontrarse supeditado a adquirir las formas y recibos ante el Congreso Local para estar en aptitud de ejercer diversas funciones administrativas y fiscalizadoras, así como de recaudación de determinadas contribuciones, lo que además debe realizar previo al pago de derechos que deberán ser remitidos íntegramente al propio Congreso.

41. En dicho asunto se señaló que si bien el Poder Legislativo Local puede establecer en normas generales los requisitos que deben tener las formas y recibos de que se trata, ello no implica que pueda válidamente sujetar a los demás entes públicos a que las adquieran en los términos del precepto impugnado.

42. Asimismo, en la referida controversia constitucional 21/2011 se consideró que la obligación que se impone al Ejecutivo Local y Ayuntamientos a través del artículo 51 de la Ley de Fiscalización y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios no es propia del sistema tributario en el que pretende sustentarse ni encuentra apoyo en otras disposiciones constitucionales.

43. Lo anterior, pues el pago de la supuesta contribución corresponde específicamente a ciertos órganos del Estado que actúan en cumplimiento

de sus facultades legales, por lo que se excluye totalmente la posibilidad, inherente a las contribuciones que debe recibir el Estado a que se refiere la fracción IV del artículo 31 constitucional, de que sean los particulares, personas físicas o morales, quienes contribuyan al gasto público, cuando se ubiquen en los supuestos de hecho que la ley fiscal establezca y que se relacionan con servicios que brinda el Estado a los gobernados.

44. En dicho asunto se señaló que el pago que las autoridades deben hacer al Congreso Local por la adquisición de las formas valoradas y recibos de pago de que se trata, obedece sólo a un "servicio" intra-gubernamental entre órganos determinados del Estado, circunstancia que denota que no se está en presencia de un tributo en los términos constitucionales.

45. Lo anterior, tomando en cuenta que ante la obligación del Estado de realizar todas sus actividades de derecho público, en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal se establece la necesidad de que obtenga recursos que, como en todo sistema democrático, tiene su máximo volumen en el patrimonio de los particulares que integran el mismo Estado, motivo por el cual cuando se refiere a los mexicanos, debe entenderse lógicamente que es toda esa gama de sujetos particulares, investidos de la personalidad suficiente para ser sujetos de derechos y obligaciones, que tanto el derecho civil como el fiscal otorgan a los sujetos (personas físicas y morales). Es decir, se trata de los gobernados o ciudadanos que deben contribuir, según los casos señalados por las leyes, al sostenimiento de los gastos públicos, sacrificando una parte proporcional de sus ingresos, rendimientos o ganancias.

46. En la controversia constitucional en comento se afirmó que en ese caso, a diferencia de la acción de inconstitucionalidad 1/2011, el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios no se limita a incluir a los Estados y Municipios dentro de los sujetos pasivos de la contribución que en él se establece, sino que la contribución está dirigida precisa y exclusivamente a las entidades fiscalizadas estatales y municipales, de manera que se aparta de la concepción que, en términos de la Norma Constitucional en comento, tienen las contribuciones.

47. También se tomó en cuenta que el artículo I del Código Fiscal de Jalisco dispone que "*Legislación fiscal, es el conjunto de leyes que norman la hacienda pública estatal y las relaciones entre el Estado y los particulares y de éstos entre sí, en materia contributiva.*", estimando que la contribución de que

se trata no es propia del sistema tributario que rige en el Estado de Jalisco conforme a la propia legislación local.

48. Aunado a lo anterior, se consideraron esencialmente fundados los argumentos propuestos en el sentido de que la norma combatida es violatoria del principio de destino al gasto público.

49. En la controversia constitucional de que se trata se afirmó que las contribuciones deben tener como destino el gasto público; que este destino es el que justifica, junto con el principio de solidaridad, el desprendimiento patrimonial para dar sostén al aparato estatal y lograr la redistribución de la riqueza; que los pagos a cargo del Estado únicamente deben realizarse si están previstos en el presupuesto de egresos y, como excepción, establecidos en una ley posterior; que los recursos económicos de que dispongan la Federación, los Estados, los Municipios, el Distrito Federal y los órganos político-administrativos de sus demarcaciones territoriales, se administrarán con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez para satisfacer los objetivos a los que estén destinados; que los resultados del ejercicio de dichos recursos serán evaluados por las instancias técnicas que establezcan, respectivamente, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, con el objeto de propiciar que los recursos económicos se asignen en los respectivos presupuestos.

50. Asimismo, por cuanto hace a la legislación del Estado de Jalisco, se dijo que de ella se desprende que es facultad de cada uno de los tres Poderes de la entidad elaborar sus proyectos de presupuesto; que el titular del Poder Ejecutivo de la entidad deberá presentar al Congreso del Estado el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos para ejercer en el año siguiente, para su aprobación; que a la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado que presente el titular del Poder Ejecutivo ante el Congreso, se debe adjuntar para su valoración, invariablemente, el proyecto de presupuesto elaborado por el Poder Judicial; que el Congreso Local aprobará las leyes de ingresos de los Municipios y revisará y fiscalizará las cuentas públicas municipales; que los presupuestos de egresos serán aprobados por los Ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles; que entre las facultades de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco se encuentra la de auditar en forma posterior los ingresos, los egresos, el manejo, la custodia y la aplicación de fondos y recursos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, de los organismos públicos autónomos y de los Municipios de la entidad, así como de los entes públicos de índole estatal y municipal e instituciones, que administren fondos o valores

públicos; que conforme a la legislación del Estado de Jalisco, se entiende por gasto público, las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, transferencias, pagos de pasivo y deuda pública que realizan los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo –éste por conducto de sus dependencias y entidades–, así como los organismos públicos autónomos que expresamente reconoce la Constitución Política de esa entidad; que en la formulación de los proyectos de presupuesto, los Poderes Legislativo y Judicial así como los organismos públicos autónomos deben cumplir con los principios de racionalidad, austeridad, disciplina presupuestal, motivación, certeza, equidad y proporcionalidad, atendiendo en todo momento las previsiones del ingreso y prioridades del Estado, y deberán enviar dichos proyectos al titular del Poder Ejecutivo para su consideración e inclusión en la iniciativa de presupuesto de egresos del Estado; que dichos proyectos deberán contener el desglose de los diferentes rubros en que se dividan, así como de las partidas que representen las autorizaciones específicas del presupuesto; que el proceso de planeación, programación y presupuestación tiene como finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario, garantizando el uso eficiente de los recursos en cada uno de los programas que se desarrollen; que el gasto público del Estado debe basarse en el presupuesto elaborado para cada año de calendario; que el proyecto de presupuesto de egresos del Estado debe integrarse, entre otros documentos, con los que se refieren a la descripción de los programas que lo integran, señalando objetivos y prioridades globales, así como las unidades presupuestales (esto es, los Poderes Legislativo y Judicial de la entidad, los organismos públicos autónomos, así como determinadas dependencias y entidades del Poder Ejecutivo) responsables de su ejecución, y también debe incluir la estimación de ingresos y proporción de gastos del ejercicio presupuestal para el que se proponen; que el presupuesto de egresos del Estado que apruebe el Congreso regirá para el ejercicio fiscal que corresponda; que cuando la aplicación de leyes, decretos o acuerdos posteriores a la aprobación del presupuesto implique erogaciones no autorizadas, el titular del Poder Ejecutivo deberá someter a la consideración del Congreso del Estado las iniciativas de reforma respectivas, acompañadas de la opinión de la secretaría sobre la viabilidad financiera de la propuesta; que a toda iniciativa de modificación al presupuesto de egresos que presente el titular del Poder Ejecutivo de Jalisco al Congreso del Estado, que represente aumento del gasto público, deberá acompañarse la previsión de ingresos necesarios para sufragarlo, y que está facultado para que, previa petición de las dependencias y entidades, de manera excepcional y una vez evaluado por la secretaría, incorpore al presupuesto de egresos partidas presupuestales, observando, para dotarlas de recursos, las normas relativas a la transferencia de recursos entre

partidas presupuestales y siempre y cuando no se rebase con ello los techos financieros autorizados para cada capítulo por el Congreso del Estado, ni se altere el equilibrio presupuestal; que no puede efectuarse ningún gasto sin partida presupuestal expresa, debiéndose, para la procedencia de una erogación, sujetarse al texto de la partida contenida en el clasificador por objeto del gasto que lo autorice y a la suficiencia presupuestal; que la cuenta pública del Gobierno del Estado tiene por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si ella se ha ajustado a los criterios señalados por el presupuesto, así como verificar el cumplimiento de los objetivos y metas contenidos en la programación oficial; que dicha cuenta estará constituida por los estados financieros y demás información que compruebe el registro de las operaciones derivadas de la aplicación de la Ley de Ingresos y del ejercicio del gasto público, así como la incidencia entre las operaciones y las cuentas de balance incluyendo el origen y destino de los recursos; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública, será realizada por el Congreso del Estado, a través de la Auditoría Superior del Estado, la cual se sujetará para tal efecto a la legislación aplicable, así como a los procedimientos que expida el Congreso del Estado; que la revisión, glosa y control de la cuenta pública comprenderá una revisión legal, económica y contable del ingreso y del gasto público, verificando la exactitud y la justificación de dichos aspectos, de acuerdo con los conceptos autorizados para uno y otro rubro, así como su impacto en el cumplimiento de la programación oficial del Gobierno del Estado; que si de dicho examen aparecieran discrepancias entre las cantidades autorizadas al gasto con las realizadas, o bien, no existiera exactitud ni justificación tanto en los gastos que se efectuaron, como en los ingresos que se recibieron o debieron exigir, se determinarán las responsabilidades conducentes.

51. Con base en lo anterior se concluyó que el esquema adoptado en el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios rompe el sistema de ingresos estatales ligados a un presupuesto por programa, y que de dicha norma no se advierte cuáles son los gastos públicos que van a cubrirse con los ingresos obtenidos por el Congreso del Estado de Jalisco ni en qué parte de su presupuesto están contemplados, ni menos aún cuáles son los programas o proyectos con los que se identifican y que podrán ser materia de fiscalización, en virtud de lo cual dicha norma era violatoria del principio del destino al gasto público, establecido en la fracción IV del artículo 31, en relación con los artículos 126 y 134 de la Constitución Federal, así como la legislación aplicable del Estado de Jalisco.

52. Ahora bien, los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, son del tenor siguiente:

"Artículo 38. La hacienda estatal, de acuerdo con lo establecido en la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, puede percibir los productos derivados de:

"...

"X. Por las formas valoradas y recibos de cobro que adquieran las entidades fiscalizadas estatales y municipales, ante el Congreso del Estado, a que hace mención el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco, se cobrarán en base a la siguiente:

"a) Formas valoradas en formato ordinario de conformidad con las siguientes tarifas:

"Tipo de forma valorada

"Recibo oficial de ingresos	\$3.17
"Recibo de licencia municipal 2012	\$6.30
"Recibo de participación	\$4.60
"Recibo de multa federal	\$4.60
"Recibo de zona federal	\$4.60
"Recibo de impuesto predial	\$3.74
"Recibo de servicio catastral	\$3.74
"Boletos piso plaza \$1.00	\$0.34
"Boletos piso plaza \$2.00	\$0.34
"Boletos piso plaza \$3.00	\$0.34
"Boletos piso plaza \$5.00	\$0.34
"Boletos piso plaza \$10.00	\$0.34
"Recibo de agua potable y alcantarillado	\$3.17
"Aviso de transmisión patrimonial	\$6.30
"Certificación de acta de nacimiento	\$3.17
"Acta de nacimiento federal (oficio)	\$12.88
"Acta de nacimiento federal (carta)	\$12.88
"Orden de pago con recibo	\$2.66
"Orden de pago sin recibo	\$2.66
"Recibo oficial DIF	\$2.68
"Hologramas	\$25.49
"Orden de pago con recibo DIF	\$2.66
"Orden de pago sin recibo DIF	\$2.66

"b) Formas valoradas en formato especial. En aquellos casos en que los entes públicos estatales o municipales y entidades fiscalizables, soliciten la

elaboración de las formas valoradas y recibos de ingresos en un formato especial; el precio que deberá pagar al H. Congreso del Estado de Jalisco a través de la comisión de administración, será el que resulte de multiplicar el costo proveedor del Congreso por 2; que en ningún caso será menor a los precios fijados en esta publicación; por lo que el precio final incluirá tanto el costo de impresión, costo operativo, más los derechos implícitos de las formas y recibos oficiales.

"Décimo tercero. El Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Finanzas deberá transferir mensualmente, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que perciba por concepto de venta de formas valoradas de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco; establecidos en la fracción X del artículo 38 de la presente ley. Independientemente de la totalidad de los recursos financieros que corresponden ordinariamente al Poder Legislativo en virtud de la partida 01-00-4121 del Presupuesto de Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal del año 2013."

53. Como se advierte, las normas en estudio establecen las tarifas y la obligación de pagar, antes del día quince de cada mes, al Congreso del Estado, los ingresos que se perciban por concepto de venta de formas valoradas, de conformidad con el artículo 51 de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco.

54. En esa medida, procede declarar la invalidez de dichas normas, pues establecen las tarifas y la fecha de pago de una contribución que ha sido declarada inválida por este Alto Tribunal, además de que su sustento esencial es, precisamente, el artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios, que este Alto Tribunal ha considerado inconstitucional.

55. Sirve de apoyo para la determinación anterior la siguiente jurisprudencia:

"CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES Y ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA INVALIDEZ INDIRECTA DE LAS NORMAS.—Para declarar la invalidez de una norma jurídica puede acudirse al modelo de 'invalidación directa', en el cual el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma o normas resultan inválidas por transgredir frontalmente el contenido de una norma constitucional o legal. Sin embargo, no es el único modelo, pues existe el de 'invalidación indirecta', en el cual la invalidez de una norma o de un grupo de ellas se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra. Este modelo está previsto

en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La condición necesaria para que se extiendan los efectos de invalidez de una norma declarada inválida es la relación de dependencia de validez entre esta norma y otra u otras del sistema, acorde con los siguientes criterios: a) jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra de rango superior; b) material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra de su misma jerarquía debido a que ésta regula alguna cuestión prevista en aquélla, de suerte que la segunda ya no tiene razón de ser; c) sistemático en sentido estricto o de la 'remisión expresa', el cual consiste en que el texto de la norma invalidada remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto; cuando remite expresamente, su aplicador debe obtener su contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática; de este modo, la invalidez de la norma se expande sistemáticamente por vía de la integración del enunciado normativo; d) temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro; y, e) de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma o normas especiales que de ella se deriven." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 164820. Pleno. Jurisprudencia. P./J. 53/2010. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, abril de dos mil diez, página 1564)

56. Por tanto, resulta innecesario el estudio de los restantes argumentos de invalidez, de conformidad con la tesis de jurisprudencia P./J. 100/99 del Pleno de este Alto Tribunal, de rubro: "CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ESTUDIO INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ."¹¹

57. NOVENO.—La presente declaratoria de invalidez tiene efectos generales, en términos del artículo 105, fracción I, inciso h), y penúltimo párrafo de dicha fracción, de la Constitución Federal;¹² y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, surtirá efec-

¹¹ **Texto:** "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." Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo X, septiembre de 1999, página 705, Núm. de Registro IUS: 193258.

¹² "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señale la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes: I. De las controversias constitucionales que, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, se susciten entre: ... h) Dos Poderes de

tos a partir de la notificación por oficio de los puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es parcialmente procedente y fundada la presente controversia constitucional.

SEGUNDO.—Se sobresee en la controversia constitucional por lo que hace al artículo 51, párrafos primero y segundo, de la Ley de Fiscalización Superior y Auditoría Pública del Estado de Jalisco y sus Municipios.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 38, fracción X, y décimo tercero transitorio de la Ley de Ingresos del Estado de Jalisco para el ejercicio fiscal del año dos mil trece, la cual surtirá sus efectos a partir de la notificación de estos puntos resolutivos al Congreso del Estado de Jalisco.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Periódico Oficial del Estado de Jalisco, en el Diario Oficial de la Federación y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de once votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

un mismo Estado, sobre la constitucionalidad de sus actos o disposiciones generales; ... Siempre que las controversias versen sobre disposiciones generales de los Estados o de los Municipios impugnadas por la Federación, de los Municipios impugnadas por los Estados, o en los casos a que se refieren los incisos c), h) y k) anteriores, y la resolución de la Suprema Corte de Justicia las declare inválidas, dicha resolución tendrá efectos generales cuando hubiera sido aprobada por una mayoría de por lo menos ocho votos."

DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 080, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE SEÑALA "DELINCUENCIA ORGANIZADA", INVADIR LA ESFERA DE ATRIBUCIONES RESERVADA AL CONGRESO DE LA UNIÓN. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN, AL REFORMAR DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY RELATIVA, MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 23 DE ENERO DE 2009, EJERCIO LA FACULTAD QUE LE FUE CONFERIDA PARA LEGISLAR EN ESA MATERIA, EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO SEXTO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADO EN EL MISMO MEDIO DE DIFUSIÓN OFICIAL EL 18 DE JUNIO DE 2008. (Razones aprobadas por unanimidad de once votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza)

EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES PENALES EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY QUE LA REGULA EN ESA ENTIDAD, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 080 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, EN LA PORCIÓN NORMATIVA QUE DICE "DEBERÁ RESTRINGIR LAS COMUNICACIONES DE LOS IMPUTADOS O CONDENADOS CON TERCEROS, SALVO EL ACCESO DE SU DEFENSOR. TAMBIÉN", VULNERA LOS PRINCIPIOS DE REINSERCIÓN SOCIAL Y PRO PERSONA. (Razones aprobadas por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz –con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176 del Código Penal del Estado de Nuevo León–, Margarita Beatriz Luna Ramos –con la inva-

lidez adicional de toda su primera parte–, José Fernando Franco González Salas –con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176 del Código Penal del Estado de Nuevo León–, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo –con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176 del Código Penal del Estado de Nuevo León–, Luis María Aguilar Morales –con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176 del Código Penal del Estado de Nuevo León–, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce)

PRISIÓN PREVENTIVA. DEBE DECLARARSE LA INVALIDEZ DEL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 080, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE SEÑALAN: "REBELIÓN EN TODAS SUS MODALIDADES; TERRORISMO; Y AGRUPACIÓN DELICTUOSA; CONTRA LA SEGURIDAD DE LA COMUNIDAD, A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 165 BIS ..." Y "... PARRICIDIO; PRIVACIÓN ILEGAL DE LA LIBERTAD A QUE SE REFIERE LOS ARTÍCULOS 354, 355 Y 355 BIS; Y ROBO COMETIDO POR MÉTODOS VIOLENTOS, PREVISTOS EN EL CÓDIGO PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN ...", AL NO PREVERSE AQUELLA MEDIDA EN EL ARTÍCULO 19 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA ESOS DELITOS. (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra de las consideraciones. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce)

PRISIÓN PREVENTIVA. EL ARTÍCULO 171, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 080, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, AL ESTABLECER QUE TRATÁNDOSE DE OTROS DELITOS, PODRÁ APLICARSE ESA FIGURA U OTRAS MEDIDAS CAUTELARES, SIEMPRE QUE RESULTEN PROCEDENTES DE CONFORMIDAD CON LAS DISPOSICIONES DEL TÍTULO RELATIVO, ES CONSTITUCIONAL. (Razones aprobadas

por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. El Ministro José Ramón Cossío Díaz votó en contra de las consideraciones. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce)

PROCEDIMIENTO PENAL EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. DEBE DECLARARSE LA INVALIDEZ, CON EFECTOS RETROACTIVOS, DE LOS ARTÍCULOS 26, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY QUE REGULA LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES PENALES Y 171, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS RELATIVAS, ASÍ COMO DEL NUMERAL 275 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TODOS DE ESA ENTIDAD, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚM. 080 PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013. (Razones aprobadas por unanimidad de diez votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Luis María Aguilar Morales, Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce)

SECUESTRO Y TRATA DE PERSONAS EN EL ESTADO DE NUEVO LEÓN. LOS ARTÍCULOS 26, PÁRRAFO CUARTO, DE LA LEY QUE REGULA LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES PENALES, 171, PÁRRAFO PENÚLTIMO, DEL CÓDIGO PROCESAL PENAL Y 275 BIS, PÁRRAFO PRIMERO, DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES, TODOS DE ESA ENTIDAD, REFORMADOS MEDIANTE DECRETO NÚM. 080, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, EN LAS PORCIONES NORMATIVAS QUE INDICAN, RESPECTIVAMENTE, "... ASÍ COMO DE LOS DELITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIONAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS ..."; "... ADEMÁS LOS DELITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR Y SANCIO-

NAR LOS DELITOS EN MATERIA DE SECUESTRO, REGLAMENTARIA DE LA FRACCIÓN XXI DEL ARTÍCULO 73 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Y EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS ..." E "... Y EN LA LEY GENERAL PARA PREVENIR, SANCIONAR Y ERRADICAR LOS DELITOS EN MATERIA DE TRATA DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS DE ESTOS DELITOS ...", INVADEN LA ESFERA DE ATRIBUCIONES RESERVADAS AL CONGRESO DE LA UNIÓN. (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Margarita Beatriz Luna Ramos, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo –con reservas–, Luis María Aguilar Morales –con reservas–, Sergio A. Valls Hernández –con reservas–, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza, en contra del voto de los Ministros José Ramón Cossío Díaz y José Fernando Franco González Salas)

TESTIGOS PROTEGIDOS. EL ARTÍCULO 275 BIS DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL ESTADO DE NUEVO LEÓN, REFORMADO MEDIANTE DECRETO NÚM. 080, PUBLICADO EN EL PERIÓDICO OFICIAL LOCAL EL 10 DE JULIO DE 2013, AL REGULAR LA PRUEBA DE ADN COMO MÉTODO DE IDENTIFICACIÓN DE AQUÉLLOS PARA PRESERVAR SU IDENTIDAD, ES INCONSTITUCIONAL. (Razones aprobadas por mayoría de nueve votos de los Ministros Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, José Ramón Cossío Díaz –con precisiones en cuanto a las consideraciones–, José Fernando Franco González Salas, Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo –con precisiones en cuanto a las consideraciones–, Luis María Aguilar Morales –con precisiones en cuanto a las consideraciones–, Sergio A. Valls Hernández –con precisiones en cuanto a las consideraciones–, Alberto Pérez Dayán y presidente Juan N. Silva Meza. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra de las consideraciones. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce)

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 21/2013. COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS. 3 DE JULIO DE 2014. PONENTE: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA. SECRETARIA: MAKAWI STAINES DÍAZ.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al tres de julio de dos mil catorce.

VISTOS; y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación de la acción, autoridades emisora y promulgadora y norma impugnada.** Por oficio presentado el ocho de agosto de dos mil trece, ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Raúl Plascencia Villanueva, en su calidad de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, promovió acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez de las normas emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

- a) Autoridad emisora: Congreso del Estado de Nuevo León.
- b) Autoridad promulgadora: Gobernador del Estado de Nuevo León.

Las normas impugnadas se hacen consistir en los siguientes artículos reformados mediante Decreto Número 80, publicado en el Periódico Oficial estatal el diez de julio de dos mil trece:

- a) El artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León.
- b) El artículo 171, segundo, tercero y cuarto párrafos del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León.
- c) El artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León.

SEGUNDO.—**Concepto de invalidez.** El promovente esgrimió, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

- a) Los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal y 275 Bis del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, invaden la esfera de competencia exclusiva del Congreso de la Unión, al regular en materia de delincuencia organizada.

El artículo 73, fracción XXI, constitucional establece la facultad del Congreso de la Unión para legislar en dicha materia, lo cual fue confirmado por la Primera Sala, al emitir la tesis 1a. CXXVI/2010, de rubro: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL CONGRESO DE LA UNIÓN Y LOS CONGRESOS LOCALES

CONTABAN CON FACULTADES CONCURRENTES PARA LEGISLAR EN ESTA MATERIA (CON ANTERIORIDAD A LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 18 DE JUNIO DE 2008)."

No obstante, los artículos impugnados regulan la materia de delincuencia organizada, al establecer que la autoridad penitenciaria deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados, entre otros, por este delito, con terceros, salvo con su defensor (artículo 26); que la prisión preventiva se impondrá de oficio, entre otros, por dicho delito (artículo 171, tercer y cuarto párrafos) y que la prueba de ADN –ácido desoxirribonucleico– será la única para demostrar la identidad de un testigo, entre otros casos, por el delito en comento (artículo 275 Bis).

Por tanto, el Poder Legislativo del Estado de Nuevo León invadió la competencia exclusiva del Congreso de la Unión.

b) El artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Sanciones local vulnera los principios de reinserción social y pro persona, al restringir las comunicaciones de los imputados o condenados, entre otros, por el delito de delincuencia organizada, con terceros, salvo su defensor.

El artículo 18 constitucional regula el marco jurídico del sistema penitenciario, cuya finalidad es la reinserción social del sentenciado, basada en los derechos humanos, el trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograrla.

Este artículo es producto de la reforma constitucional en materia penal de dieciocho de junio de dos mil ocho, que pretendió reestructurar el sistema de impartición de justicia en materia penal, incluyendo la ejecución de sanciones. El punto toral consistió en establecer como finalidad del sistema penitenciario la reinserción social en sustitución de la readaptación social, pues se consideró que en prisión no podría readaptarse una persona a la sociedad por ser una institución total y excluyente, en cambio, el término de reinserción social resulta más completo y adecuado por tener como objetivo que los reclusos no vuelvan a delinquir. Asimismo, en esta reforma se adicionaron la salud y el deporte como medios para lograrla.

De este modo, el artículo 26 impugnado contraría el espíritu del Constituyente, ya que la restricción impuesta implicaría que los sentenciados por delitos de delincuencia organizada o que requieran medidas especiales de seguridad no alcancen una verdadera reinserción social, debido a que se les quita la posibilidad de comunicarse, por ejemplo, con sus familiares, que son indispensables para lograr dicho objetivo.

Igualmente, en el marco internacional, los artículos 5.6 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 10.3 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos¹ establecen que la finalidad del régimen penitenciario es la readaptación social. Los principios 15 y 19 del Conjunto de Principios para la Protección de todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión² prevén que no debe mantenerse a la persona presa o detenida incomunicada del mundo exterior, en particular, de su familia; mientras que los principios 38 y 39 establecen que, excepto en casos especiales, las personas tienen derecho a la libertad en espera del juicio penal, con sujeción a las condiciones que se impongan conforme a derecho.

Del marco internacional referido se desprende que la reinserción social es un derecho fundamental de los sentenciados, cuyo cimiento es la comunicación con el exterior, en particular, con los familiares, por lo que es necesario promover y fomentar toda actividad acorde con este fin, contrario a lo que sucede con la norma impugnada que aísla por completo al sentenciado de la sociedad a la que pretende reinsertarlo.

c) El artículo 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal Local, al disponer que en cualquier delito podrá aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes, es discrecional y violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad y, en consecuencia, de los principios de reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia.

Los artículos 18 y 19 constitucionales permiten la aplicación de la prisión preventiva cuando se cumplan diversos requisitos, entre ellos, que los supuestos estén determinados por ley.

En este sentido, el artículo 171 impugnado establece que podrán aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares siempre que resulten procedentes, lo cual no dotó de contenido a las disposiciones constitucionales referidas, pues el artículo impugnado carece de los elementos que delimiten la procedencia de la prisión preventiva, lo que genera un argumento circular que transgrede los principios de seguridad jurídica y legalidad, ya que los iniciados no tienen certeza sobre los casos en los que procede.

¹ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en mil novecientos noventa y cinco.

² Adoptado por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, en la resolución 43/173, de nueve de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.

En virtud de que la prisión preventiva vulnera los derechos de libertad, seguridad jurídica y presunción de inocencia, así como los fines de la reinserción social, es importante que la ley regule clara y detalladamente sus alcances y modalidades. De lo contrario, se generan normas abiertas que provocan discrecionalidad en su aplicación, otorgando a los Jueces un alto potencial de lesionar gravemente los derechos humanos de los indiciados.

Al respecto, se reitera que toda medida que restrinja o limite algún derecho fundamental debe contar con límites y alcances claros y precisos, además de perseguir un fin constitucional y legítimo, de conformidad con la tesis P. XII/2011, de rubro: "CONFLICTOS QUE INVOLUCRAN DERECHOS FUNDAMENTALES. SU RESOLUCIÓN JURÍDICA."

En el caso, la disposición impugnada es ambigua sobre los casos en los que procede la aplicación de la prisión preventiva, ya que no establece quiénes podrán ser sujetos a esta medida y bajo qué circunstancias, por lo que se violan los principios de reinserción social, presunción de inocencia y derecho a la libertad personal, tutelados en los artículos 5, 7 y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, 9 y 10 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 3, 9 y 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos.

d) El artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales estatal viola el derecho a la intimidad y no supera el test de proporcionalidad correspondiente, al ordenar de manera forzosa la realización de una prueba de ADN como única forma para identificar a testigos de ciertos delitos.

El derecho a la intimidad ha sido definido por esta Suprema Corte como aquel que legitima a su titular para exigir respeto a su vida privada y repudiar toda intromisión o molestia en el ámbito reservado de su vida,³ el cual está consagrado en el artículo 16 constitucional, deriva de la inviolabilidad del domicilio, se extiende por mayoría de razón a ámbitos más privados, como el cuerpo de una persona y sus componentes, e implica la protección de derechos conexos, entre ellos, la protección de la integridad física y moral.

En el marco internacional, este derecho se encuentra protegido en los artículos 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

³ Lo que se desprende de la tesis 2a. LXIII/2008, de rubro: "DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

Resulta aplicable, por identidad jurídica, la tesis 1a./J. 17/2003, de rubro: "PRUEBA PERICIAL EN GENÉTICA. SU ADMISIÓN Y DESAHOGO TIENEN UNA EJECUCIÓN DE IMPOSIBLE REPARACIÓN SUSCEPTIBLE DE AFECTAR DERECHOS SUSTANTIVOS DE LA PERSONA.", derivada de la contradicción de tesis 81/2002-PS, en la que se resolvió que la obtención del ADN implica la toma de muestras, por lo general de sangre, aunque también otros tejidos orgánicos, lo cual implica la posibilidad real de poner en evidencia características o condiciones genéticas relacionadas con aspectos patológicos hereditarios, tendencias o proclividad a determinadas conductas, lo que pertenece a la más absoluta intimidad.

Por otra parte, se reitera que, de conformidad con parámetros internacionales, toda medida que limite derechos fundamentales debe ser sometida a un test de proporcionalidad para determinar si persigue un fin legítimo, si es necesaria para la persecución de dicho fin sin que exista un medio igualmente eficaz pero menos restrictivo y si es proporcional, es decir, si existe equilibrio entre los beneficios que se obtienen con la medida y los daños que ocasiona.

De conformidad con lo anterior, el artículo 275 Bis impugnado persigue un fin legítimo, consistente en que haya total certeza sobre la identidad del testigo que comparece a rendir su testimonio en un proceso penal, lo cual es importante para determinar su veracidad y valorarlo, en atención a la gravedad de los delitos a los que se les impone dicho requisito.

No obstante, esta medida no cumple con los requisitos de necesidad ni proporcionalidad, puesto que existen alternativas para que el Juez se cerciore de la identidad del testigo menos invasivas, como la exhibición de la credencial para votar u otro documento oficial con fotografía. Por tanto, entregar al Juez de manera forzosa una muestra de sangre u otro tejido corporal para rendir testimonio en un proceso penal no guarda proporción con el fin perseguido.

La proporcionalidad exige el cumplimiento de dos premisas básicas: una decisión judicial que autorice realizar la medida y el consentimiento de la persona, lo cual no está contemplado en el artículo impugnado. Asimismo, deben sopesarse diversos factores como la gravedad del delito, el número de víctimas y su vulnerabilidad, el bien jurídico tutelado, el impacto para los derechos de las víctimas y el valor probatorio de la prueba, en el caso, la testimonial.

Por todo lo anterior, la norma impugnada no es razonable y transgrede directamente el derecho a la intimidad.

TERCERO.—**Artículos constitucionales que se estiman violados.** Los preceptos de la Constitución General que se estiman vulnerados son los artículos 1o., 14, 16, 18, 19, 20 y 73, fracción XXI.

CUARTO.—**Admisión y trámite.** Por acuerdo de nueve de agosto de dos mil trece, el Ministro presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ordenó formar y registrar el expediente relativo a la presente acción de inconstitucionalidad, a la que correspondió el número 21/2013.

Asimismo, mediante certificación, se ordenó remitir el expediente al Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea quien, por razón de turno, fue designado como ponente para formular el proyecto de resolución respectivo.

En proveído de doce de agosto de dos mil trece, el Ministro instructor admitió la acción relativa y ordenó dar vista al órgano legislativo que emitió las normas y al ejecutivo que las promulgó, para que rindieran sus respectivos informes.

QUINTO.—**Informe de la autoridad emisora del decreto impugnado.** El Congreso del Estado de Nuevo León, al rendir su informe, sostuvo la validez de la norma impugnada, de conformidad con los siguientes argumentos:

a) El Congreso Local no ha invadido la facultad exclusiva del Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, en términos del artículo 73, fracción XXI, constitucional, toda vez que dicho delito no se encuentra regulado en la entidad federativa, sino en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

Si bien el artículo 176 del Código Penal para el Estado de Nuevo León establece que se impondrá pena de prisión a quien forme parte de una banda de dos o más personas, organizada para delinquir, por el solo hecho de ser miembro de la agrupación e independientemente de la pena que le corresponda por el delito que se cometiere; no se trata del delito de delincuencia organizada, debido a que éste se configura con la participación de tres o más personas organizadas de forma permanente o reiterada para realizar conductas, cuya finalidad esté contemplada en alguno de los supuestos del artículo 2o. referido, las que no se encuentran previstas en la legislación local.

Lo anterior se apoya en la tesis aislada 1a. CLXVIII/2004, de rubro: "DELINCUENCIA ORGANIZADA. EL DELITO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ES AUTÓNOMO CON RESPECTO AL DE ASOCIACIÓN DELICTUOSA CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 164 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL."

No obsta a lo anterior el hecho de que el artículo 171 del Código Procesal Penal estatal se refiere al delito de delincuencia organizada, pues es un error terminológico, en virtud de que el Código Penal Local no contempla ese ilícito.

b) El artículo 26 de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado no vulnera los principios de reinserción social y pro persona, al restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros salvo su defensor.

En términos de dicho ordenamiento legal, el programa de reinserción social se fundamenta en el tratamiento individualizado sobre el trabajo, capacitación para el mismo, educación, salud, cultura de legalidad, deporte, tratamiento de apoyo como terapia psicológica, individual y grupal, orientación familiar, vocacional y tratamiento auxiliar, que comprende disciplinas de arte, cultura, religiones y demás que tiendan a mejorar el desarrollo humano para lograr la reinserción social del interno y procurar que no vuelva a delinquir.

Así, el artículo 26 impugnado no debe interpretarse en forma literal ni aislada, sino teleológica y concatenadamente con las demás disposiciones del ordenamiento jurídico al que pertenece, las cuales establecen que la autoridad adoptará las medidas necesarias para procurar que el interno tenga un retorno progresivo a la vida en sociedad, mediante un régimen preparatorio para su liberación y reinserción social.

El objeto de restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros es la propia seguridad del interno y su pronta reinserción social. Aunado a que restringir no equivale a quitar, sino únicamente a limitar, esto es, no todas las comunicaciones les serán permitidas por cuestiones de seguridad, lo cual no propicia resultados contrarios a la reinserción social.

c) El artículo 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal estatal señala los delitos objeto de la prisión preventiva, y si bien deja abierta la posibilidad de su aplicación para otros delitos, lo acota a que resulte procedente en términos de las disposiciones de ese título, lo que significa que para aplicar estas medidas el juzgador deberá estarse a lo dispuesto en tales artículos.

Asimismo, no debe soslayarse que la imposición de la prisión preventiva se regirá por el principio de proporcionalidad, que implica que el juzgador tiene la obligación de considerar que la medida sea adecuada al objetivo que se pretende y que el resultado no pueda obtenerse con una medida menos gravosa.

Luego entonces, la medida cuenta con límites y alcances claros y precisos, además de perseguir un fin constitucional legítimo, consistente en asegurar la presencia del imputado en el juicio, evitar que obstaculice la investigación o el proceso y garantizar la seguridad o integridad de la víctima o testigos.

d) El artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales estatal, que establece que en ciertos delitos los testigos únicamente podrán acreditar su identidad con la prueba de ADN, no debe interpretarse literalmente, sino en forma teleológica, armónica e integral con las demás disposiciones legales.

Del ordenamiento jurídico en referencia se advierte que esta medida solamente se impone a conductas antisociales que por su gravedad merecen un trato especial. En cambio, en los delitos de menor peligrosidad, es suficiente la identificación mediante credencial para votar con fotografía o un documento fidedigno.

Esta medida fue adoptada porque se advirtió que con los medios tradicionales de identificación, como la credencial para votar con fotografía, resultaba fácil que cualquier persona que tuviera injerencia en el proceso o acceso accidentalmente a él obtuviera datos precisos del testigo, como su nombre, fotografía y dirección, siendo factible poner en riesgo su seguridad e integridad física.

Asimismo, con esta medida se hace responsable al Ministerio Público de mantener en reserva la identidad del testigo.

SEXTO.—Informe de la autoridad promulgadora del decreto impugnado. El Poder Ejecutivo del Estado de Nuevo León, al rendir su informe, en síntesis, señaló:

a) Los conceptos de invalidez aducidos por el promovente corresponden a actos de competencia exclusiva del Poder Legislativo del Estado, puesto que en el procedimiento legislativo el Poder Ejecutivo únicamente es competente para la sanción, promulgación y publicación de las normas. En el caso, su participación fue apegada a derecho, de conformidad con los artículos 75, 77, 85, fracción X y 88 de la Constitución Estatal.

b) El artículo 73, fracción XXI, constitucional faculta al Congreso de la Unión para legislar en materia de delincuencia organizada, atribución que fue ejercida al expedir la ley federal en la materia. En el artículo 2o. de dicho ordenamiento se establece que cuando un miembro de la delincuencia organizada cometa alguno de los delitos previstos en las fracciones I, II, III y IV serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones

de la ley federal en comento, pero si comete alguno de los delitos establecidos en las fracciones V y VII se procederá conforme al mismo ordenamiento sólo si el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción.

Es decir, estos delitos no serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados por el Ministerio Público de la Federación si no ejerce su facultad de atracción, por lo que los Poderes Legislativos estatales deberán establecer las reglas mínimas indispensables para los casos que sean competencia del Ministerio Público Local.

En consecuencia, el Congreso de Nuevo León no invadió la esfera de competencia del Congreso de la Unión, ya que ejerció la competencia residual que éste le otorgó mediante la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

c) La reforma constitucional de dos mil ocho estableció las bases para un nuevo sistema de justicia y constitucionalizó el principio de presunción de inocencia. Sin embargo, instauró un régimen especial, principalmente para el delito de delincuencia organizada.

El artículo 19, segundo párrafo, constitucional establece que la prisión preventiva es una excepción, no la regla general, en refuerzo al principio de presunción de inocencia. Señala que esta medida se ordenará oficiosamente en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos y delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

Asimismo, el artículo 18 constitucional establece un sistema penitenciario, cuyo objeto es la reinserción social, basado en los derechos humanos, lo cual convive con el régimen especial establecido para determinados delitos, entre ellos, la delincuencia organizada.

Bajo estas consideraciones, el artículo 26 de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales estatal es acorde con el artículo 18 constitucional, en particular, con el último párrafo, que prevé que las autoridades competentes –en este caso las autoridades penitenciarias– pueden restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, pues la propia Constitución permite esta restricción no sólo para los casos de delincuencia organizada, sino para otros en los que se requieran medidas especiales de seguridad.

El requisito para que este tipo de medidas especiales de seguridad sean constitucionales es que su necesidad sea consignada en ley, lo cual es cum-

plido por el artículo 26 impugnado, que se circunscribe en el régimen especial que la Constitución General ha determinado para delitos que dañen gravemente a la sociedad, como la delincuencia organizada.

d) El promovente realiza una interpretación aislada del artículo 171 del Código Procesal Penal del Estado, en lugar de interpretarlo armónicamente con el título que lo contiene.

Este artículo establece que la prisión preventiva no oficiosa (sic) y otras medidas cautelares podrán aplicarse a delitos distintos de los señalados por la Constitución si resultan procedentes, de conformidad con las disposiciones del título séptimo, denominado "Medidas cautelares", el cual establece los requisitos y procedimientos para su aplicación.

Así, la imposición de la prisión preventiva debe ajustarse a los parámetros establecidos en la legislación y a lo dispuesto por la Constitución General.

e) El artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales estatal no viola el derecho a la privacidad o intimidad consagrado en el artículo 16 constitucional, al establecer que la prueba de ADN será el único medio para acreditar la identidad de los testigos, toda vez que se encuentra dentro de las limitaciones que la Constitución establece para las autoridades.

Del artículo 20, apartados B, fracciones III y V, y C, fracción V, constitucional se desprende que el Estado tiene la obligación de resguardar la identidad y proteger la integridad de las víctimas y testigos en un proceso penal, que es la finalidad de la prueba de ADN en el caso.

De acuerdo con el artículo 34 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información estatal, esta información constituye un dato personal y tendrá el carácter de confidencial de manera indefinida, por lo que sólo tienen acceso a ella los titulares de la misma y los servidores públicos que requieran conocerla en el debido ejercicio de sus funciones.

Por su parte, la posible invasión a la intimidad de las personas debe ser ponderada frente a los derechos de seguridad, integridad y vida, lo que hace que esta medida sea necesaria, razonable y proporcional al fin que persigue, consistente en la protección y salvaguarda de los derechos fundamentales de los testigos.

SÉPTIMO.—Opinión de la procuradora general de la República. Al formular su opinión, en relación con la acción de inconstitucionalidad 21/2013, manifestó:

a) La Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para sustanciar y resolver la presente acción de inconstitucionalidad, quien la suscribe tiene legitimación para ello y su presentación fue oportuna.

b) Las entidades federativas aún cuentan con atribuciones en materia de delincuencia organizada, toda vez que si bien el artículo 73, fracción XXI, faculta al Congreso de la Unión para legislar en la materia, el artículo sexto transitorio del decreto por el que reformó dicho artículo constitucional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho, previó que, en tanto se expidiera la legislación correspondiente –lo cual todavía no ocurre–, continuarían vigentes las legislaciones locales en la materia.

Lo anterior se confirma con el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, del que se desprende que el objetivo del artículo sexto transitorio fue evitar lagunas legales que impidan perseguir el delito de delincuencia organizada, para lo cual, es necesario que las Legislaturas Locales puedan regular este delito.

Por tanto, el Congreso del Estado de Nuevo León acata la Constitución General, al regular en la materia, resultando infundado el primer concepto de invalidez.

c) La restricción en las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo su defensor, establecida en el artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado no vulnera derecho humano alguno, pues es una restricción razonable y proporcional a la gravedad de los casos en los que puede ser aplicada.

Se precisa que la restricción de las comunicaciones no equivale a prohibirlas absolutamente, sino a sujetarlas a modalidades razonables considerando cada caso concreto y la gravedad de las conductas reguladas, lo cual no contraviene a la reinserción social, pues sí es posible tener contacto con personas en el exterior.

Aunado a lo anterior, el artículo 26 impugnado es acorde con el artículo 18, párrafo noveno, constitucional, que señala expresamente la posibilidad del legislador ordinario de restringir las comunicaciones en casos como los establecidos por la norma combatida, lo que se justifica dada la naturaleza de los delitos involucrados y la forma en que afectan a la sociedad.

Por otro lado, los instrumentos internacionales invocados en la demanda no tienen la fuerza de tratados internacionales suscritos por el Estado Mexicano sino que son *soft law* y, por ende, no son vinculantes.

Sin embargo, el artículo 26 impugnado no es contrario a dichos instrumentos internacionales. El artículo 8 de las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos establece que los reclusos pertenecientes a categorías diversas deberán ser alojados en diferentes establecimientos, de lo que se infiere la posibilidad de hacer diferencias entre ellos con base en su edad, sexo, antecedentes, motivos para su detención, entre otros. Por su parte, los artículos 37 a 39 del mismo ordenamiento establecen el derecho de las personas en reclusión de comunicarse con sus familiares y amigos de buena reputación de manera periódica y bajo debida vigilancia, lo que permite concluir que no se trata de un derecho absoluto, sino que admite modalidades.

El principio 18 del Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión prevé el derecho de toda persona detenida o presa de comunicarse con su abogado, lo cual no podrá suspenderse ni restringirse salvo en circunstancias excepcionales que serán determinadas por la ley o reglamentos citados conforme a derecho, cuando un Juez u otra autoridad lo considere indispensable para mantener la seguridad y el orden. Es decir, incluso, puede restringirse la visita y consulta con el abogado por causas excepcionales determinadas por ley o reglamento, lo cual de ninguna manera es restringido por el artículo 26 combatido.

Finalmente, del principio 19 del mismo instrumento internacional, que indica que toda persona detenida o presa tendrá el derecho de ser visitada, en particular por sus familiares, y tener correspondencia de ellos y contacto con el mundo exterior con las condiciones y restricciones razonables determinadas por ley o reglamentos dictados conforme a derecho, se concluye que este derecho no es absoluto, ya que admite restricciones.

Si bien es cierto que el artículo impugnado no precisa las circunstancias en que se restringirán las comunicaciones, ello no significa que la norma sea inconstitucional, en la medida que las normas reglamentarias establecerán dichas circunstancias específicas y modalidades, de conformidad con el artículo 19 citado.

d) Los supuestos en los que se aplicará la prisión preventiva, prevista en el artículo 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal estatal, serán aquellos establecidos por el 19, segundo párrafo, constitucional, consistentes en delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos, delitos graves, contra la seguridad de la nación, libre desarrollo de la personalidad y la salud.

El artículo 19 citado señala que la prisión preventiva procede 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 haya sido previamente sentenciado por delito doloso.

La prisión preventiva se rige por el principio de subsidiariedad, esto es, que se opte por la medida cautelar menos agresiva para la esfera jurídica de los particulares, siendo la regla general que una persona permanezca libre durante el proceso hasta que se emita la sentencia condenatoria y, la excepción, cuando a juicio del órgano jurisdiccional existan causas muy graves.

En este sentido, el catálogo de delitos en los que procede la prisión preventiva oficiosa del artículo 171 impugnado es acorde con el establecido en el artículo 19 constitucional, además de que respecto a los otros delitos en los que procede la prisión preventiva, será a solicitud del Ministerio Público y cuando se cumplan las condiciones establecidas en la Constitución General.

El segundo párrafo de dicho artículo constitucional se encuentra vigente en el Estado de Nuevo León, puesto que esta Suprema Corte, al resolver la contradicción de tesis 36/2012, afirmó que entrará en vigor en las entidades federativas en las que se haya hecho la declaratoria general de validez del sistema penal acusatorio, lo cual ya ocurrió.

En tal virtud, no es cierto que la prisión preventiva puede imponerse respecto de todo delito y no sólo como excepción, pues el artículo impugnado establece que en otros delitos se impondrá cuando resulte procedente, siendo la propia Constitución la que señala las condiciones, que consisten en: (i) la solicitud del Ministerio Público al Juez; (ii) que las otras medidas cautelares no garanticen la comparecencia del imputado a juicio, el desarrollo de la investigación y la protección de la víctima, testigos o la comunidad; y, (iii) el imputado haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso.

En tal virtud, no puede considerarse que el artículo impugnado carece de claridad o permite a los Jueces locales una discrecionalidad excesiva, en virtud de que debe estarse a lo dispuesto por la Constitución, sin que sea necesario que la legislación secundaria haga precisiones adicionales.

e) Finalmente, se considera que si bien el artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado, al establecer que la única forma en que los testigos pueden acreditar su identidad es con la prueba de ADN, persigue una finalidad constitucionalmente válida, no es una medida necesaria ni proporcional.

Del procedimiento legislativo de dicho artículo, el cual se introdujo por primera vez el trece de marzo de dos mil siete, se advierte que la finalidad de esta medida es salvaguardar la identidad e integridad física de los testigos que son especialmente vulnerables en el caso de ciertos delitos.

No obstante, al establecer que en todos los casos será la única forma de identificación, la medida viola el derecho a la intimidad de las personas y a no sufrir molestias, pues para rendir testimonio deberán tomarse muestras de tejido celular, por lo general sangre, a partir de las que se determinará la huella de identificación genética o ADN, que permitirá establecer características genéticas inherentes a las personas, pudiendo poner al descubierto, contra la voluntad del afectado, otro tipo de condición genética hereditaria, relacionada, por ejemplo, con aspectos patológicos o de conducta, que pertenecen a la más absoluta intimidad del ser humano.

El precepto combatido no permite valorar en cada caso el peligro que puede correr el testigo ni la medida adecuada para protegerlo, pudiendo darse el caso de que baste con que el testigo comparezca por medios electrónicos o se identifique de una manera diferente. Tampoco reconoce que si bien, de conformidad con el artículo 20, apartado C, fracción V, de la Constitución General en algunos casos se justifica el resguardo de la identidad y otros datos personales, ello no necesariamente implica la toma de ADN del testigo.

El artículo 16 constitucional establece el derecho de todo gobernado a no ser molestado en su persona, familia, papeles o posesiones sino cuando medie mandato de autoridad competente debidamente fundado y motivado, lo cual se extiende para proteger el derecho a la intimidad o a la vida privada de los gobernados,⁴ incluyendo al cuerpo humano mismo.

La Constitución General consagra el derecho a la protección de la vida privada de todo individuo, cuyo objeto es que la esfera íntima del gobernado no sea susceptible de interferencias arbitrarias por terceros, ya sean particulares o poderes del Estado. Se concreta en el derecho a poder actuar libremente dentro del ámbito particular en ejercicio de la libertad personal y familiar, sin más limitaciones que los derechos de los demás y el ordenamiento jurídico.

Este derecho se encuentra reconocido y protegido por el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 17 del Pacto Internacio-

⁴ Lo que sustenta en la tesis aislada 2a. LXIII/2008, de rubro: "DERECHO A LA PRIVACIDAD O INTIMIDAD. ESTÁ PROTEGIDO POR EL ARTÍCULO 16, PRIMER PÁRRAFO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS."

nal de Derechos Civiles y Políticos, 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 16 de la Convención sobre los Derechos del Niño.

Al respecto, organismos internacionales han interpretado que el derecho a la vida privada o intimidad está vinculado con otros derechos, entre ellos, la inviolabilidad de las comunicaciones, del domicilio y garantías respecto a los registros personales y corporales, así como las relacionadas con recopilación y registro de información personal en base de datos y otros dispositivos.

Se entiende que las intervenciones corporales son aquellas medidas de inspección, registro o de tratamientos diversos sobre el interior o exterior del cuerpo humano vivo. Por lo general, se encuentran limitadas, ya que pueden constituir tratos crueles, inhumanos o degradantes, pero pueden ser practicadas –bajo condicionamientos constitucionales– con el fin exclusivo de revelar hechos que sirvan como medio de prueba en un proceso judicial.

Así, se ha entendido que la constitucionalidad de las intervenciones corporales depende de su proporcionalidad, esto es, que su incidencia en otros derechos no sea desproporcionada.

En el caso concreto, el artículo impugnado vulnera el derecho a la intimidad y carece de razonabilidad, al obligar a los testigos a someterse a una prueba de ADN, pues su desahogo es ilimitado, sin que se dispongan niveles de control de acceso a la información genética que se obtenga del testigo.

No obstante lo anterior, declarar la invalidez total de la norma impugnada puede ser contraproducente a la finalidad de proteger a los testigos de ciertos delitos, por lo que conviene hacer una interpretación conforme para mantener la posibilidad de protegerlos sin necesidad de obligarlos a identificarse mediante una prueba de ADN.

SÉPTIMO.—Cierre de instrucción. Recibidos los alegatos, por proveído de siete de octubre de dos mil trece, se cerró la instrucción de este asunto y se envió el expediente al Ministro instructor para la elaboración del proyecto de resolución correspondiente.

CONSIDERANDO:

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

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando primero.

ción, toda vez que se plantea la posible contradicción entre normas de carácter estatal y la Constitución General.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando segundo.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer término, se analizará si la demanda se presentó en forma oportuna.

Los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales; 171, párrafos segundo, tercero y cuarto, del Código Procesal Penal y 275 Bis del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, fueron publicados en el Periódico Oficial estatal el diez de julio de dos mil trece, mediante el Decreto Número 80,⁵ por lo que es a partir del día siguiente a la fecha indicada, que debe hacerse el cómputo respectivo.

Así, de conformidad con el artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,⁶ el plazo de treinta días para promover la presente acción transcurrió del jueves once de julio de dos mil trece al viernes nueve de agosto del mismo año.

En consecuencia, toda vez que el escrito inicial de la acción de inconstitucionalidad se presentó el jueves ocho de agosto de dos mil trece en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal, según se advierte del sello de recepción que obra al reverso de la foja 60 del expediente, su presentación fue oportuna.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando tercero.

TERCERO.—**Legitimación.** A continuación, se procederá a analizar la legitimación de quien promueve la acción de inconstitucionalidad, por ser presupuesto indispensable para el ejercicio de la acción.

Suscribe la demanda Raúl Plascencia Villanueva, en su carácter de presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, lo que acredita con copia simple del acuerdo de designación del Senado de la República.⁷ Dicho funcionario ostenta la representación de la comisión, en términos de lo dispuesto por los artículos 15, fracción I, de la Ley de la

⁵ Fojas 63 a 85 del expediente.

⁶ "Artículo 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

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

⁷ Foja 40 del expediente.

Comisión Nacional de los Derechos Humanos⁸ y 18 de su reglamento interno.⁹

De conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso g), de la Constitución General,¹⁰ la Comisión Nacional de los Derechos Humanos podrá ejercer la acción de inconstitucionalidad en contra de leyes de carácter estatal que vulneren los derechos humanos consagrados en la Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte.

De acuerdo con lo previsto por dicho numeral, si en el caso se plantea la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales, el Código Procesal Penal y el Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, por considerar que vulneran derechos fundamentales, cuenta con la legitimación necesaria para hacerlo.

CUARTO.—**Causas de improcedencia.** En la presente acción de inconstitucionalidad, las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada no adujeron causas de improcedencia o motivos de sobreseimiento, ni este Alto Tribunal advierte la actualización de alguna de ellas, por lo que se procede al análisis de los conceptos de invalidez.

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando cuarto.

⁸ "Artículo 15. El presidente de la comisión nacional tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

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

⁹ "Artículo 18. La presidencia es el órgano ejecutivo de la comisión nacional. Está a cargo de un presidente, al cual le corresponde ejercer, de acuerdo con lo establecido en la ley, las funciones directivas de la comisión nacional y su representación legal."

¹⁰ "Artículo 105. La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, en los términos que señala la ley reglamentaria, de los asuntos siguientes:

"...

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

"Las acciones de inconstitucionalidad podrán ejercitarse, dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha de publicación de la norma, por:

"...

"g) La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en contra de leyes de carácter federal, estatal y del Distrito Federal, así como de tratados internacionales celebrados por el Ejecutivo Federal y aprobados por el Senado de la República, que vulneren los derechos humanos consagrados en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que México sea parte. Asimismo, los organismos de protección de los derechos humanos equivalentes en 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."

QUINTO.—**Estudio de fondo.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos impugnó los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, 171, segundo, tercero y cuarto párrafos, del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León y 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León.

Los argumentos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos giran en torno a lo siguiente:

a) Falta de competencia del Congreso del Estado de Nuevo León para legislar en materia de delincuencia organizada, por lo que, al hacerlo, vulneró el artículo 73, fracción XXI, constitucional, que establece que el único facultado para legislar, al respecto, es el Congreso de la Unión.

b) Vulneración de los principios de reinserción social y pro persona, al establecer la facultad de la autoridad penitenciaria para restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, en los casos determinados.

c) Violación a los principios de seguridad jurídica, legalidad, reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia, al prever como una facultad discrecional del juzgador la aplicación de la prisión preventiva u otras medidas cautelares.

d) La obligación de los testigos de acreditar su identidad únicamente mediante una prueba de ADN en los procesos penales sobre determinados delitos viola el derecho a la intimidad y se encuentra alejada de la razonabilidad.

Los artículos impugnados son los siguientes:

Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León

"Artículo 26. Para la mejor individualización del tratamiento y tomando en cuenta los resultados de los estudios sobre personalidad de los internos, éstos serán clasificados en grupos de acuerdo con su capacidad, su grado de peligrosidad, su edad, su salud mental y su salud física.

"Igualmente se seleccionará a los internos, según las condiciones de cada medio y las posibilidades presupuestales, en instituciones especializa-

das, entre otras, de máxima seguridad, colonias y campamentos penales, hospitales psiquiátricos y para infecciosos e instituciones abiertas.

(Reformado, P.O. 17 de junio de 2011)

"Los condenados podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, con el fin de propiciar su reinserción social y procurar que no vuelvan a delinquir. Esta disposición no aplicará tratándose de los delitos mencionados en el párrafo siguiente.

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Desde el ingreso, tratándose de cualquiera de los delitos establecidos en los artículos 165 Bis, 176 o 355 segundo párrafo del Código Penal para el Estado, así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, la autoridad penitenciaria deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También podrá imponer medidas de vigilancia especial o medidas especiales de seguridad a quienes se encuentren internos en los establecimientos penitenciarios, como reclusión en módulos especiales, uso de cámaras de circuito cerrado en celdas e instalaciones, uso permanente de uniformes de identificación, aplicación permanente de acciones de revisión interna y externa de celdas e instalaciones, control extremo de rutina de internos, control extremo de vigilancia a visitas, control extremo de acción operativa o cualquier otra medida que debido a las circunstancias la autoridad estime pertinente."

Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León

"Artículo 171. Proporcionalidad.

"La imposición al imputado de una o más medidas cautelares, se registrará por el principio de proporcionalidad, para lo que el juzgador tomará en consideración:

"I. Que la medida sea adecuada porque su imposición cumplirá con el objetivo que se pretende; y

"II. Que el resultado pretendido por la imposición de la medida, no pueda obtenerse con la imposición de una medida menos gravosa.

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Con independencia de las reglas mencionadas en las fracciones anteriores, la prisión preventiva se impondrá de oficio, en los siguientes delitos:

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; delincuencia organizada y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 Bis; corrupción de menores o personas privadas de la voluntad y pornografía infantil, en los casos a que hacen referencia en los artículos 196, fracciones I y II; 197; 201 Bis; 201 Bis 2; lenocinio a que se refiere el artículo 202 fracción IV; violación y violación equiparada en todas sus modalidades; homicidios dolosos; parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 Bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León, además los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, según corresponda.

"Tratándose de otros delitos, podrá aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes de conformidad con las disposiciones de este título."

Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León

(Reformado primer párrafo, P.O. 10 de julio de 2013)

"Artículo 275 Bis. Tratándose de los tipos descritos por los artículos 165 Bis, 176, 318, 325, 354, 355, 355 Bis, 432, 434 o 439 párrafo primero del Código Penal para el Estado de Nuevo León, así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional correspondiente, antes del inicio de la diligencia se cerciorará en privado, a su satisfacción, de la identidad del testigo, se le preguntará a éste su nombre completo y se ordenará se le practique una prueba de ADN (ácido

desoxirribonucleico), que será la única prueba con la que se demuestre la identidad del testigo. Con el resultado de dicha prueba, se iniciará la diligencia, se le tomará la protesta de decir verdad o se le exhortará a conducirse con verdad en caso de ser menor de edad, se le preguntará si se halla ligado con el inculpado, el ofendido o la víctima por vínculos de parentesco, amistad o cualquiera otros y si tiene algún motivo de odio o rencor contra alguno de ellos. El nombre del testigo lo guardará la autoridad bajo su responsabilidad.

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"Posteriormente, el testigo declarará libremente o responderá a las preguntas que se le formulen en términos de este código.

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"En estas diligencias y durante el proceso, la identidad del testigo se asentará solamente con el resultado de la prueba de ADN (ácido desoxirribonucleico).

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"En caso de que el testigo tenga que comparecer ante el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional en el proceso, si el testigo lo estima pertinente podrá presentarse de tal forma en que no pueda identificarse su apariencia física, su voz, así como otros rasgos particulares que lo hagan inconfundible, y se identificará con su registro de ADN (ácido desoxirribonucleico) que le será proporcionado por el Estado. Dicho registro será suficiente para los efectos de la identificación."

Enseguida, se estudiarán los conceptos de invalidez:

1. Competencia

En primer lugar, se analizará el planteamiento consistente en que el Congreso neoleonés carece de competencia para emitir dichas disposiciones por ser una materia reservada a la Federación.

La comisión promovente señala que los supuestos previstos en los artículos impugnados son aplicables a los delitos de delincuencia organizada, materia que resulta facultad exclusiva del Congreso de la Unión.

El artículo 73, fracción XXI, constitucional, que se aduce violado, establece lo siguiente:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para expedir:

"a) Las leyes generales en materias de secuestro, trata de personas y delitos electorales, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones.

"Las leyes generales contemplarán también la distribución de competencias y las formas de coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los Municipios;

"b) La legislación que establezca los delitos y las faltas contra la Federación y las penas y sanciones que por ellos deban imponerse; así como legislar en materia de delincuencia organizada;

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

"Las autoridades federales podrán conocer de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales o delitos contra periodistas, personas o instalaciones que afecten, limiten o menoscaben el derecho a la información o las libertades de expresión o imprenta.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales."

Al respecto, en primer lugar, cabe señalar que esta disposición ha sido modificada mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, por lo que es a la luz de este texto respecto del cual deben estudiarse los conceptos de invalidez, de conformidad con el criterio jurisprudencial P./J. 12/2002, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER."¹¹

¹¹ "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ QUE SE HAGAN VALER DEBE EFECTUARSE A LA LUZ DE LAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL VIGENTES AL MOMENTO DE RESOLVER.—Al ser la acción de inconstitucio-

La Constitución General, en el inciso a) del citado texto, en lo que al caso interesa, prevé que el Congreso de la Unión deberá expedir leyes en las materias de secuestro y trata de personas, que establezcan como mínimo, los tipos penales y sus sanciones; y, en el inciso b), que deberá legislar en materia de delincuencia organizada.

De la redacción de dicho precepto constitucional se advierte que la competencia constitucional para legislar en materia de delincuencia organizada corresponde en forma exclusiva al Congreso de la Unión. Y éste, al reglamentar dicho precepto constitucional, emitió una ley de carácter federal, con lo que eliminó la posibilidad de que las entidades federativas puedan normar sobre dicha materia, sustantiva o adjetivamente, pues a diferencia de una ley general, en aquélla no es dable establecer una habilitación legislativa en favor de las entidades.

De acuerdo con lo anterior, la regulación de la delincuencia organizada se federalizó, definida por el artículo 16 constitucional como "una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia", hipótesis que en sí misma constituye un tipo penal autónomo,¹² en términos del artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, reglamentaria de la materia.¹³

nalidad un medio de control de la constitucionalidad de normas generales, emitidas por alguno de los órganos que enuncia el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el estudio de los conceptos de invalidez que se hagan valer debe efectuarse a la luz de las disposiciones constitucionales vigentes en el momento de resolver, aun cuando la presentación de la demanda sea anterior a la publicación de reformas o modificaciones a la Norma Fundamental, ya que a nada práctico conduciría examinar la constitucionalidad de la ley impugnada frente a disposiciones que ya dejaron de tener vigencia." (Jurisprudencia. Novena Época, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*; Tomo XV, febrero de 2002, página 418)

¹² Según lo consideró la Primera Sala de este Alto Tribunal, especializada en materia penal, al resolver el amparo en revisión 740/2011, cuyo criterio se comparte por este Pleno.

¹³ "Artículo 2o. Cuando tres o más personas se organicen de hecho para realizar, en forma permanente o reiterada, conductas que por sí o unidas a otras, tienen como fin o resultado cometer alguno o algunos de los delitos siguientes, serán sancionadas por ese solo hecho, como miembros de la delincuencia organizada:

(Reformada, D.O.F. 14 de marzo de 2014)

"I. Terrorismo, previsto en los artículos 139 a 139 Ter, financiamiento al terrorismo ... y terrorismo internacional previsto en los artículos 148 Bis al 148 Quáter; contra la salud, previsto en los artículos 194 y 195, párrafo primero; falsificación o alteración de moneda, previstos en los artículos 234, 236 y 237; el previsto en la fracción IV del artículo 368 Quáter en materia de hidrocarburos; operaciones con recursos de procedencia ilícita, previsto en el artículo 400 Bis; y el previsto en el artículo 424 Bis, todos del Código Penal Federal;

Ahora, no pasa desapercibido que en términos de los artículos 3o.,¹⁴ en relación con el 2o., fracción V, de la citada ley federal, los delitos expresamente previstos en dicha fracción serán del conocimiento de la autoridad federal, cuando además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerza la facultad de atracción. En caso contrario, esto es, cuando no se ejerza la facultad de atracción, la parte operativa corresponderá a las entidades federativas.

Sin embargo, toda vez que desde la Constitución General se reservó la facultad legislativa en la materia a la Federación, el margen de actuación por parte de las autoridades de las entidades federativas en las hipótesis de la fracción V a que se hizo referencia, se encuentra limitado a la investigación, persecución, procesamiento y sanción de esos delitos, sin que puedan legis-

"II. Acopio y tráfico de armas, previstos en los artículos 83 bis y 84 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos;

"III. Tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 159 de la Ley de Migración;

"IV. Tráfico de órganos previsto en los artículos 461, 462 y 462 Bis de la Ley General de Salud;

"V. Corrupción de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo previsto en el artículo 201; pornografía de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 202; turismo sexual en contra de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tiene capacidad para resistirlo, previsto en los artículos 203 y 203 Bis; lenocinio de personas menores de dieciocho años de edad o de personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho o de personas que no tienen capacidad para resistirlo, previsto en el artículo 204; asalto, previsto en los artículos 286 y 287; tráfico de menores o personas que no tienen capacidad para comprender el significado del hecho, previsto en el artículo 366 Ter, y robo de vehículos, previsto en los artículos 376 Bis y 377 del Código Penal Federal, o en las disposiciones correspondientes de las legislaciones penales estatales o del Distrito Federal;

"VI. Delitos en materia de trata de personas, previstos y sancionados en el título segundo de la Ley General para Combatir y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos, excepto en el caso de los artículos 32, 33 y 34 y sus respectivas tentativas punibles.

"VII. Las conductas previstas en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

¹⁴ "Artículo 3o. Los delitos a que se refieren las fracciones I, II, III y IV del artículo anterior, que sean cometidos por algún miembro de la delincuencia organizada, serán investigados, perseguidos, procesados y sancionados conforme a las disposiciones de esta ley.

"Los delitos señalados en las fracciones V y VII de dicho artículo lo serán únicamente si, además de cometerse por un miembro de la delincuencia organizada, el Ministerio Público de la Federación ejerce la facultad de atracción. En este caso, el Ministerio Público de la Federación y las autoridades judiciales federales serán las competentes para conocer de tales delitos. Bajo ninguna circunstancia se agravarán las penas previstas en las legislaciones de las entidades federativas."

lar al respecto. Por tanto, debe declararse la invalidez del artículo 171, en la porción normativa que dice "delincuencia organizada".

No es óbice a las anteriores consideraciones el argumento de la procuradora general de la República, en el sentido de que en tanto no se expida la ley en materia de delincuencia organizada, en términos del artículo sexto transitorio del decreto de reforma constitucional publicado el dieciocho de junio de dos mil ocho,¹⁵ las legislaciones locales en la materia siguen vigentes, pues si bien la vigente Ley Federal contra la Delincuencia Organizada fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el siete de noviembre de mil novecientos noventa y seis, debe entenderse que el mandato del Órgano Reformador de la Constitución no se trata de una instrucción de carácter formal, sino sustancial, esto es, no es necesario que se emita una "nueva" ley, a lo que obliga es a que las disposiciones vigentes en la materia sean congruentes con el nuevo contenido fundamental.

En este sentido, cabe señalar que, en septiembre de dos mil ocho, el Ejecutivo Federal presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, de la Ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, del Código Penal Federal, de la Ley de la Policía Federal Preventiva, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo,¹⁶ con el fin de implementar el nuevo sistema de justicia penal.

¹⁵ "Transitorios

"Sexto. Las legislaciones en materia de delincuencia organizada de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución. Los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por lo tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última."

¹⁶ "Mediante las recientes reformas constitucionales al sistema de justicia penal se permite la implementación de nuevas herramientas jurídicas para que las instituciones de administración de justicia combatan la delincuencia con mayor eficacia.

"En efecto, de conformidad con los términos del régimen transitorio de la reforma constitucional de dicha reforma, su implementación tiene como margen para su entrada en vigor diferentes plazos, sin embargo, existe un segmento donde la *vacatio legis* es inexistente, por lo que resulta

Y en el transcurso del procedimiento legislativo, en concreto en la iniciativa¹⁷ y en el dictamen de la Cámara de Origen (Senado),¹⁸ se hace referencia a que las modificaciones a la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada tienen como finalidad adecuar la legislación secundaria al nuevo Texto Constitucional.

En estas condiciones, no es necesaria la expedición de una nueva ley formalmente hablando para entender que el Congreso de la Unión ha ejercido la competencia en materia de delincuencia organizada, pues con las reformas realizadas a la que se encontraba vigente en aquel momento,

Por unanimidad de once votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 1, visibles hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 171, párrafo penúltimo, del Código Procesal Penal del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013, en la porción normativa que señala "delincuencia organizada".

apremiante reformar diversas disposiciones previstas en leyes secundarias, con el fin de actualizarlas armónicamente con las nuevas bases constitucionales que rigen el sistema de justicia penal y de seguridad pública."

¹⁷ "En el contexto de la vigencia del nuevo sistema de justicia penal, se actualiza el tipo penal de delincuencia organizada contenido en el artículo segundo de la ley en la materia. Tal definición permite tanto la distinción de este tipo de delito respecto de los tradicionales de asociación delictuosa –puesto que la finalidad de aquélla es cometer los delitos previstos específicamente en la ley de la materia–, como eliminar la posibilidad de sancionar a quienes simplemente acuerden organizarse para la comisión de los delitos previstos el régimen de delincuencia organizada. "Con ello se atiende al principio de supremacía constitucional, respecto a la legislación secundaria. La superioridad jurídica de la Constitución puede ser explícita o implícita. Aparte de que tenga o no reconocimiento explícito, la superioridad constitucional (desde un punto de vista jurídico) deriva, cuando menos, de los siguientes aspectos: a) reconoce los derechos fundamentales de los habitantes del Estado; b) delimita sus funciones tanto desde un punto de vista positivo como negativo; c) recoge los procedimientos de creación normativa; d) la Constitución crea a los poderes públicos del Estado, y e) incorpora los valores esenciales o superiores de la comunidad a la que rige.

"Por lo anterior, tomando en consideración la primacía constitucional y los argumentos antes vertidos, se evitaría una evidente contradicción entre la definición constitucional de delincuencia organizada y la que se encuentra en la ley de la materia en vigor, cumpliendo así con la garantía de seguridad jurídica y de exacta aplicación de la ley en los juicios del orden criminal."

¹⁸ "Primero. De la minuta en estudio, se advierten diversas medidas legislativas tendientes a dotar al Estado mexicano de nuevas herramientas jurídicas que posibiliten un combate más eficaz a la delincuencia.

"Sobre el particular, esta comisión estima importante recordar que el pasado 18 de junio, fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de seguridad pública y justicia penal. Se trata de una de las reformas más esperadas, que contribuye a la consolidación del Estado Democrático de Derecho en nuestro país, y pone las bases para que las instituciones recuperen la confianza de la gente. "Ahora bien, de conformidad con el régimen de transitoriedad de la citada reforma, el decreto entró en vigor al día siguiente de su publicación, con excepción de lo dispuesto en los diez artículos transitorios que se incluyeron; entre dichas disposiciones se encuentra todo lo relativo al sistema acusatorio y oral, que deberá implantarse, paulatinamente, en un plazo máximo de ocho años.

"Sin embargo, las disposiciones que ya son vigentes, demandan realizar una serie de reformas a diversos ordenamientos legales, a fin de dar congruencia y armonía jurídica, así como dotar a las autoridades, tanto de procuración como de impartición de justicia, de los elementos idóneos para poder dar cabal cumplimiento al nuevo mandato constitucional, evitar interpretaciones subjetivas o generar algún conflicto de inconstitucionalidad de leyes."

publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de enero de dos mil nueve, con la finalidad de dar cumplimiento a la reforma constitucional mencionada, se entiende que ha legislado en términos del artículo 73, fracción XXI.

Por otra parte, si bien la citada comisión refiere, de manera genérica, que el Estado de Nuevo León es incompetente para legislar en materia de delincuencia organizada, como se advierte del listado de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, también se consideran como delitos de delincuencia organizada los de trata y secuestro (fracciones VI y VII del artículo 2o.), a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX, inciso b), constitucional, y toda vez que se encuentran comprendidos en los artículos impugnados, atendiendo a que dichas materias se rigen por sus propias leyes generales, se procede de manera diferenciada al estudio de la competencia para legislar al respecto.

En relación con el delito de secuestro, esta Suprema Corte ya se ha pronunciado¹⁹ en el sentido de que la intención de facultar al Congreso de la Unión para legislar sobre secuestro, fue crear homogeneidad en su regulación que facilitara la investigación, persecución y sanción de este delito, para combatirlo con mayor eficacia.

Se trata de una habilitación para la creación de una ley general que establezca los supuestos en los que las autoridades locales podrán perseguir los delitos tipificados en dicha ley, lo que implica que, en este esquema, corresponde a la ley general establecer los tipos penales y las hipótesis en que deberán ser perseguidos localmente.

Así, el precepto constitucional en cita, de ninguna manera, autoriza a las entidades federativas a legislar en relación con los delitos respectivos, ni requiere de una incorporación a los códigos penales locales, precisamente porque desde la Constitución se faculta al Congreso de la Unión a emitir una ley general en la materia, misma que permite a las autoridades de las entidades federativas conocer de los delitos federales tipificados en ella.

Ahora bien, la ley general en materia de secuestro que concreta la habilitación constitucional mencionada, establece los supuestos en que las

¹⁹ Al resolver las acciones de inconstitucionalidad 25/2011 y 36/2012. No es óbice a lo anterior que los citados pronunciamientos sean de 21 de mayo de 2013, esto es, previo a la reforma de dicha fracción, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 2013, en virtud de que la citada reforma no incidió en la modificación a esa competencia legislativa, sino que básicamente se previó la facultad para expedir un código procesal penal único.

autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento.

El artículo 23²⁰ prevé, por exclusión, los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre el delito federal de secuestro, previsto en el propio ordenamiento. Al respecto, señala que los delitos previstos en dicha ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente. Fuera de esos casos, serán competentes las autoridades del fuero común.

Por lo que hace a las disposiciones aplicables para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento, el artículo 2²¹ prevé que serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimien-

²⁰ "Artículo 23. Los delitos previstos en esta Ley se prevendrán, investigarán, perseguirán y sancionarán por la Federación cuando se trate de los casos previstos en la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y cuando se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Penales; o cuando el Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de la entidad federativa, le remita la investigación correspondiente, atendiendo a las características propias del hecho, así como a las circunstancias de ejecución o la relevancia social del mismo.

"En los casos no contemplados en el párrafo anterior, serán competentes las autoridades del fuero común.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de un delito se desprende la comisión de alguno de los contemplados en esta ley, el Ministerio Público del fuero común deberá, a través del acuerdo respectivo, desglosar la averiguación previa correspondiente precisando las constancias o las actuaciones realizadas. Las actuaciones que formen parte del desglose no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado la legislación adjetiva del fuero común y con posterioridad el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Si de las diligencias practicadas en la investigación de los delitos contemplados en esta ley se desprende la comisión de alguno diferente del fuero común, el Ministerio Público deberá, a través del acuerdo correspondiente, desglosar la averiguación y remitirla al competente, por razón de fuero o materia. En el acuerdo respectivo se precisarán las constancias o actuaciones, mismas que no perderán su validez, aun cuando en su realización se haya aplicado el Código Federal de Procedimientos Penales y, con posterioridad, la legislación adjetiva del fuero común.

"Si el delito produce efectos en dos o más entidades federativas será competente la autoridad investigadora de cualquiera de éstas. El ejercicio de la acción penal corresponderá a la que prevenga."

²¹ "Artículo 2. Esta ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados.

tos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los Códigos de Procedimientos Penales de los Estados.

Como se advierte de las disposiciones citadas, en materia de secuestro, los Estados tienen competencia en ciertos supuestos para perseguir los delitos y llevar los procesos, hipótesis en las cuales, sus códigos procesales resultan aplicables, por tanto, sí pueden establecer reglas adjetivas, pues serán las que apliquen cuando se trate de la comisión de delitos de su competencia.

No obstante lo anterior, de conformidad con el artículo 73, fracción XXI, inciso a), el cual prevé que el Congreso de la Unión expedirá la ley general en materia de secuestro, que establecerá como mínimo los tipos penales y sus sanciones, la competencia legislativa de las entidades federativas es residual respecto de la Federación, por lo que los Estados sólo pueden normar aspectos que no hayan sido previstos en la citada ley general.

En estas condiciones, toda vez que los artículos 2 y 46 de dicha ley,²² establecen reglas de aplicación generalizada de las medidas de prisión preventiva y la restricción de comunicaciones con terceros, respectivamente, es

"A falta de regulación suficiente en los códigos de procedimientos penales de las entidades federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva."

²² "Artículo 2. Esta ley establece los tipos y punibilidades en materia de secuestro. Para la investigación, persecución, sanción y todo lo referente al procedimiento serán aplicables el Código Penal Federal, el Código Federal de Procedimientos Penales, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada y los códigos de procedimientos penales de los Estados.

"A falta de regulación suficiente en los Códigos de Procedimientos Penales de las entidades federativas respecto de las técnicas para la investigación de los delitos regulados en esta ley, se podrán aplicar supletoriamente las técnicas de investigación previstas en el Código Federal de Procedimientos Penales.

"Los imputados por la comisión de alguno de los delitos señalados en los artículos 9, 10, 11, 17 y 18 de esta ley, durante el proceso penal estarán sujetos a prisión preventiva."

"Artículo 46. **A los procesados y sentenciados por las conductas previstas en esta ley se les podrá aplicar las medidas de vigilancia especial** que prevé la ley que establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados, **entre ellas, la restricción de comunicaciones con terceros, salvo el acceso con su defensor.**

"Las entidades federativas conforme a las disposiciones legales o los convenios al efecto celebrados, podrán remitir a los Centros Federales de Readaptación Social, de otros Estados o el Distrito Federal a los procesados o sentenciados, para cumplir la determinación judicial.

"Las diligencias que deban realizarse por los delitos que contempla esta ley se llevarán a cabo siempre en las áreas que al efecto existan dentro de los propios centros de reclusión, sin que pueda justificarse para estos efectos traslado alguno, salvo petición del titular del Ministerio Público o en quien éste delegue dicha atribución."

inconstitucional que los artículos 26 de la Ley de Ejecución de Sanciones y 171 del Código Procesal Penal, ambos de Nuevo León, prevean la aplicación de dichas medidas a los delitos contenidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, por lo que debe declararse la invalidez de dicha porción normativa.

Por otra parte, por lo que hace a los delitos en materia de trata de personas, también este Pleno se pronunció²³ en el sentido de que, al facultarse constitucionalmente al Congreso de la Unión para establecer, mediante una ley general, los tipos y penas en materia de trata de personas, se privó a los Estados de la atribución con la que anteriormente contaban, en términos del artículo 124 constitucional, para legislar en materia del delito de trata de personas; manteniendo, sin embargo, facultades para prevenir, investigar y castigar el referido delito conforme al régimen de concurrencia de facultades derivado de lo establecido en la fracción XXI del artículo 73 constitucional.

Ahora, la ley general correspondiente, al distribuir competencias en el artículo 5²⁴ estableció que la Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esa ley, cuando se apliquen las reglas de competencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; el delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre que se produzca o se pretenda que se produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o

²³ Al resolver la acción de inconstitucionalidad 26/2012, el 21 de mayo de 2013.

²⁴ "Artículo 5o. La Federación será competente para investigar, perseguir y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando:

"I. Se apliquen las reglas de competencia previstas en la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"II. El delito se inicie, prepare o cometa en el extranjero, siempre y cuando produzca o se pretenda que produzca efecto en el territorio nacional, o cuando se inicie, prepare o cometa en el territorio nacional, siempre y cuando produzca o se pretenda que tengan efectos en el extranjero, en términos de los artículos 2o., 3o., 4o., 5o. y 6o. del Código Penal Federal;

"III. Lo previsto en el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales;

"IV. El Ministerio Público de la Federación solicite a la autoridad competente de una entidad federativa la atracción del asunto, atendiendo a las características propias del hecho, así como las circunstancias de ejecución o a la relevancia social del mismo.

"V. Que sean cometidos por la delincuencia organizada, en los términos de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada.

"Para tal efecto la autoridad local deberá coadyuvar en todo momento con la autoridad federal en la integración de la investigación por delincuencia organizada.

"El Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos establecidos en esta ley cuando no se den los supuestos previstos anteriormente.

"La ejecución de las penas por los delitos previstos en esta ley se regirán conforme a los ordenamientos aplicables en la Federación, el Distrito Federal y los Estados, en lo que no se oponga a la presente ley."

se pretenda que tengan efectos en el extranjero; en términos del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; el Ministerio Público de la Federación solicite la atracción del asunto; o sean cometidos por la delincuencia organizada. Cuando no se den los supuestos anteriores, el Distrito Federal y los Estados serán competentes para investigar, procesar y sancionar los delitos previstos en esa ley.

Sin embargo, a diferencia de la ley en materia de secuestro, no hay aplicación de normas locales, el artículo 9²⁵ de la ley general en materia de trata establece que en lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos ahí contenidos, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.

Así, aun en los supuestos de competencia local, para la investigación y el proceso penal, serán aplicables supletoriamente a la ley general las citadas disposiciones federales, por lo que no se deja ningún margen de regulación siquiera de carácter procesal para las entidades federativas.

Por ello, por lo que hace a las normas procesales aplicables a los delitos en materia de trata de personas, resulta fundado que el Congreso de Nuevo León carece de competencia para legislar al respecto.

Como consecuencia de todo lo anterior, se declara la invalidez respecto de las siguientes porciones normativas:

Del artículo 26 de la Ley de Ejecución de Sanciones "así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos."

²⁵ "Artículo 9o. En todo lo no previsto en materia de investigación, procedimientos y sanciones de los delitos materia de esta ley, las autoridades federales, estatales y del Distrito Federal, aplicarán supletoriamente las disposiciones del Código Penal Federal, del Código Federal de Procedimientos Penales, de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Federal de Extinción de Dominio y de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública."

Del artículo 171 del Código Procesal Penal "delincuencia organizada" y "además los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos."

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 1, visibles desde el párrafo siguiente a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que regula la Ejecución de las Sanciones Penales, 171, párrafo penúltimo, del Código Procesal Penal y 275 bis, párrafo primero, del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013, en las porciones normativas que indican: "así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos"; "además los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos".

←..... Del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales: "y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos."

2. Restricción de comunicaciones privadas

Por otra parte, se impugna el artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, por considerar que la restricción de comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, es una medida contraria a los principios de reinserción social y pro persona, por lo que es inconstitucional e inconvencional.

Para efectos del análisis del concepto de invalidez, se estima necesario transcribir de nueva cuenta el precepto en la parte impugnada, sin la porción normativa que previamente ha sido declarada inconstitucional:

"Artículo 26. ...

"...

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Desde el ingreso, tratándose de cualquiera de los delitos establecidos en los artículos 165 Bis, 176 o 355 segundo párrafo del Código Penal para el Estado, la autoridad penitenciaria deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También podrá imponer medidas de vigilancia especial o medidas especiales de seguridad a quienes se encuentren internos en los establecimientos penitenciarios, como reclusión en módulos especiales, uso de cámaras de circuito cerrado en celdas e instalaciones, uso per-

Por unanimidad de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 2, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley que regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013, en la porción normativa que dice "deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También".

manente de uniformes de identificación, aplicación permanente de acciones de revisión interna y externa de celdas e instalaciones, control extremo de rutina de internos, control extremo de vigilancia a visitas, control extremo de acción operativa o cualquier otra medida que debido a las circunstancias la autoridad estime pertinente."

A fin de analizar el concepto de invalidez, es relevante tener en cuenta que en junio de dos mil ocho hubo una reforma constitucional integral al sistema de justicia penal, en la que se modificaron los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123, cuya finalidad era migrar de un modelo de tipo mixto preponderantemente inquisitivo, a uno garantista de corte acusatorio y oral.

Dicha reforma surge de la convicción de la superación del entonces vigente modelo de justicia penal, por lo que la modificación de mérito tenía como propósito la implementación de un sistema garantista, en el que se respeten los derechos tanto de la víctima y ofendido, como del imputado, partiendo de la presunción de inocencia de este último.

Es importante mencionar que este sistema ya se encuentra en vigor en el Estado de Nuevo León, como se advierte de la declaratoria emitida por el Congreso Estatal, publicada en el Periódico Oficial de la entidad el veintiséis de diciembre de dos mil once.

En estas circunstancias, debe analizarse si el precepto impugnado, al establecer de manera necesaria la restricción de comunicaciones respecto de todos los delitos que se prevén en dicho numeral, es acorde con los principios antes señalados.

Para resolver al respecto, es menester citar el artículo 18 constitucional:

"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.

"El sistema penitenciario se organizará sobre la base del respeto a los derechos humanos, del trabajo, la capacitación para el mismo, la educación, la salud y el deporte como medios para lograr la reinserción del sentenciado a la sociedad y procurar que no vuelva a delinquir, observando los beneficios que para él prevé la ley. Las mujeres purgarán sus penas en lugares separados de los destinados a los hombres para tal efecto.

"La Federación, los Estados y el Distrito Federal podrán celebrar convenios para que los sentenciados por delitos del ámbito de su competencia extingan las penas en establecimientos penitenciarios dependientes de una jurisdicción diversa.

"La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, sólo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

"La operación del sistema en cada orden de gobierno estará a cargo de instituciones, tribunales y autoridades especializados en la procuración e impartición de justicia para adolescentes. Se podrán aplicar las medidas de orientación, protección y tratamiento que amerite cada caso, atendiendo a la protección integral y el interés superior del adolescente.

"Las formas alternativas de justicia deberán observarse en la aplicación de este sistema, siempre que resulte procedente. En todos los procedimientos seguidos a los adolescentes se observará la garantía del debido proceso legal, así como la independencia entre las autoridades que efectúen la remisión y las que impongan las medidas. Éstas deberán ser proporcionales a la conducta realizada y tendrán como fin la reintegración social y familiar del adolescente, así como el pleno desarrollo de su persona y capacidades. El internamiento se utilizará sólo como medida extrema y por el tiempo más breve que proceda, y podrá aplicarse únicamente a los adolescentes mayores de catorce años de edad, por la comisión de conductas antisociales calificadas como graves.

"Los sentenciados de nacionalidad mexicana que se encuentren cumpliendo penas en países extranjeros, podrán ser trasladados a la República para que cumplan sus condenas con base en los sistemas de reinserción social previstos en este artículo, y los sentenciados de nacionalidad extranjera por delitos del orden federal o del fuero común, podrán ser trasladados al país de su origen o residencia, sujetándose a los tratados internacionales que

se hayan celebrado para ese efecto. El traslado de los reclusos sólo podrá efectuarse con su consentimiento expreso.

"Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de reinserción social. Esta disposición no aplicará en caso de delincuencia organizada y respecto de otros internos que requieran medidas especiales de seguridad.

"Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales. Las autoridades competentes podrán restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, e imponer medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en estos establecimientos. Lo anterior podrá aplicarse a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad, en términos de la ley."

Respecto de este artículo, en la reforma constitucional referida, se realizaron diversas modificaciones, entre ellas, se cambió la denominación de "pena corporal" por "pena privativa de la libertad"; entendiéndose por esta última, aquellas penas que despojan de la libertad ambulatoria al autor de un delito, consistente en la reclusión del condenado o sentenciado en un establecimiento especial y bajo un régimen determinado.

Del dictamen de la Cámara de Diputados (Origen), se advierte que la reforma constitucional tuvo las siguientes motivaciones y finalidades:

- Se cambia el término readaptación por reinserción, por considerar que el primero es inadecuado para nombrar al momento en que los sentenciados terminan sus condenas y se insertan nuevamente en su entorno social. Se afirmó que una institución, cuya característica principal es la exclusión, no puede incluir o readaptar a nadie a la sociedad, por lo que se cambió el término "readaptación social" por el de "reinserción social", teniendo como un nuevo objetivo el que los reclusos no vuelvan a delinquir.

- Por lo que hace a las medidas de seguridad, se establecen los centros de alta seguridad para delincuencia organizada y otros internos que requieran seguridad especial. De manera clara, se señala que los penales de máxima seguridad deben estar reservados para aquellos procesados o sentenciados por delincuencia organizada y otros internos que requieran medidas especia-

les de seguridad, pero que tal medida pueda justificarse dada la capacidad del interno para evadirse de la acción de la justicia o para seguir delinquiendo desde los centros penitenciarios, así como cuando exista peligro evidente de terceros hacia el propio interno –como en el caso de ex miembros de instituciones policíacas– o que haya una afectación psicológica que pueda poner en riesgo al resto de la comunidad penitenciaria.

- Se establecen supuestos de excepción para los casos de delincuencia organizada, como la prohibición de que los indiciados y sentenciados por delitos de esa naturaleza puedan compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio y que se destinen centros de reclusión especial para dichos internos. Se avalan restricciones a las comunicaciones de estos internos con terceros, salvo con su defensor, y la imposición de medidas de vigilancia especial, dada su peligrosidad.

Como se advierte, el artículo 18, último párrafo, constitucional, prevé el establecimiento de centros especiales para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, asimismo, se autoriza la restricción de comunicaciones de los inculcados y sentenciados por delincuencia organizada con terceros, salvo el acceso a su defensor, y la imposición de medidas de vigilancia especial a quienes se encuentren internos en dichos establecimientos.

De la lectura integral del precepto se advierte que la medida de la restricción de comunicaciones sólo puede decretarse para aquellos inculcados o sentenciados que se encuentren en un centro especial de reclusión, lo que ocurrirá cuando se trate de delitos de delincuencia organizada u otros internos que, por requerir de medidas especiales de seguridad, se ubiquen en dichos establecimientos.

En relación con esta medida, la Corte Interamericana de Derechos Humanos de manera consistente, entre otros, en el caso *Suárez Rosero vs. Ecuador*²⁶ ha sostenido que la incomunicación es una medida excepcional para asegurar los resultados de una investigación y que sólo puede aplicarse si es decretada de acuerdo a las condiciones establecidas de antemano por la ley.

La excepcionalidad de la medida obedece a lo siguiente:

²⁶ Casos *Suárez Rosero vs. Ecuador*, sentencia de fondo de 12 de noviembre de 1997, párrafos 89 y 90; *Cantoral Benavides vs. Perú*, sentencia de fondo de 18 de agosto de 2000, párrafos 82-84 y 8790; *Boyce y otros vs. Barbados*, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas de 20 de noviembre de 2007, párrafo 97; entre otros.

"90. Una de las razones por las cuales la incomunicación es concebida como un instrumento excepcional es por los graves efectos que tiene sobre el detenido. En efecto, el aislamiento del mundo exterior produce en cualquier persona sufrimientos morales y perturbaciones psíquicas, la coloca en una situación de particular vulnerabilidad y acrecienta el riesgo de agresión y arbitrariedad en las cárceles."

El artículo 5.2 de la Convención Americana establece:

"Artículo 5. Derecho a la integridad personal

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

"2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

"3. La pena no puede trascender de la persona del delincuente.

"4. Los procesados deben estar separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su condición de personas no condenadas.

"5. Cuando los menores puedan ser procesados, deben ser separados de los adultos y llevados ante tribunales especializados, con la mayor celeridad posible, para su tratamiento.

"6. Las penas privativas de la libertad tendrán como finalidad esencial la reforma y la readaptación social de los condenados."

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 10.

"1. Toda persona privada de libertad será tratada humanamente y con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

"2.

"a) Los procesados estarán separados de los condenados, salvo en circunstancias excepcionales, y serán sometidos a un tratamiento distinto, adecuado a su condición de personas no condenadas;

"b) Los menores procesados estarán separados de los adultos y deberán ser llevados ante los tribunales de justicia con la mayor celeridad posible para su enjuiciamiento.

"3. El régimen penitenciario consistirá en un tratamiento cuya finalidad esencial será la reforma y la readaptación social de los penados. Los menores delincuentes estarán separados de los adultos y serán sometidos a un tratamiento adecuado a su edad y condición jurídica."

Asimismo, cabe señalar que la comunicación con el exterior juega un papel relevante en el cumplimiento de los fines de la reinserción social de los sentenciados.

En este aspecto, resulta útil citar las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos,²⁷ cuyo objetivo es establecer los principios y las reglas de una buena organización penitenciaria y de la práctica relativa al tratamiento de reclusos:

"Contacto con el mundo exterior

"37. Los reclusos estarán autorizados para comunicarse periódicamente, bajo la debida vigilancia, con su familia y con amigos de buena reputación, tanto por correspondencia como mediante visitas.

"38. 1) Los reclusos de nacionalidad extranjera gozarán de facilidades adecuadas para comunicarse con sus representantes diplomáticos y consulares. 2) Los reclusos que sean nacionales de Estados que no tengan representación diplomática ni consular en el país, así como los refugiados y apátridas, gozarán de las mismas facilidades para dirigirse al representante diplomático del Estado encargado de sus intereses o a cualquier autoridad nacional o internacional que tenga la misión de protegerlos.

"39. Los reclusos deberán ser informados periódicamente de los acontecimientos más importantes, sea por medio de la lectura de los diarios, revistas o publicaciones penitenciarias especiales, sea por medio de emisiones de

²⁷ Adoptadas por el Primer Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Ginebra en 1955, y aprobadas por el Consejo Económico y Social en sus resoluciones 663C (XXIV) de 31 de julio de 1957 y 2076 (LXII) de 13 de mayo de 1977.

radio, conferencias o cualquier otro medio similar, autorizado o fiscalizado por la administración.

" ...

"Segunda parte

"Reglas aplicables a categorías especiales

"A. Condenados

"Principios rectores

" ...

"60. 1) El régimen del establecimiento debe tratar de reducir las diferencias que puedan existir entre la vida en prisión y la vida libre en cuanto éstas contribuyan a debilitar el sentido de responsabilidad del recluso o el respeto a la dignidad de su persona. 2) Es conveniente que, antes del término de la ejecución de una pena o medida, se adopten los medios necesarios para asegurar al recluso un retorno progresivo a la vida en sociedad. Este propósito puede alcanzarse, según los casos, con un régimen preparatorio para la liberación, organizado dentro del mismo establecimiento o en otra institución apropiada, o mediante una liberación condicional, bajo una vigilancia que no deberá ser confiada a la policía, sino que comprenderá una asistencia social eficaz.

"61. En el tratamiento no se deberá recalcar el hecho de la exclusión de los reclusos de la sociedad, sino, por el contrario, el hecho de que continúan formando parte de ella. Con ese fin debe recurrirse, en lo posible, a la cooperación de organismos de la comunidad que ayuden al personal del establecimiento en su tarea de rehabilitación social de los reclusos. Cada establecimiento penitenciario deberá contar con la colaboración de trabajadores sociales encargados de mantener y mejorar las relaciones del recluso con su familia y con los organismos sociales que puedan serle útiles. Deberán hacerse, asimismo, gestiones a fin de proteger, en cuanto ello sea compatible con la ley y la pena que se imponga, los derechos relativos a los intereses civiles, los beneficios de los derechos de la seguridad social y otras ventajas sociales de los reclusos.

" ...

"C. Personas detenidas o en prisión preventiva

"...

"92. Un acusado deberá poder informar inmediatamente a su familia de su detención y se le concederán todas las facilidades razonables para comunicarse con ésta y sus amigos y para recibir la visita de estas personas, con la única reserva de las restricciones y de la vigilancia necesarias en interés de la administración de justicia, de la seguridad y del buen orden del establecimiento."

La conservación de derechos humanos y libertades de los reclusos se refiere a la idea de que cuando los reclusos vuelven a la sociedad debieran reintegrarse como ciudadanos normales, por ello, los contactos con el mundo exterior son una parte esencial en la reintegración de los reclusos a la sociedad.²⁸

De lo anterior, es claro que la restricción de comunicaciones con terceros es una medida excepcional, pues es contraria a los derechos de los inculpados y sentenciados y a la finalidad de la reinserción social.

Tanto constitucional como convencionalmente está prevista la posibilidad de restringir las comunicaciones de los inculpados y sentenciados por delincuencia organizada o a otros internos que requieran medidas especiales de seguridad que se encuentren recluidos en centros especiales.

En estas condiciones, el artículo 26, cuarto párrafo, de la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, presenta varios vicios de inconstitucionalidad.

En primer lugar, se advierte que la restricción de comunicaciones se impone como una medida absoluta y necesaria aplicable a todos los condenados por los delitos previstos en el cuerpo del propio numeral, eliminando la posibilidad de valorar la necesidad de la medida, lo que genera la invalidez de la disposición.

²⁸ *Manual de Buena Práctica Penitenciaria. Implementación de las Reglas Mínimas de Naciones Unidas para el Tratamiento de Reclusos*. Elaborado por la organización Reforma Penal Internacional, París, 1997, traducido al español por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos en 1998, págs. 101-103.

Por otra parte, también se advierte que los delitos a que se refieren los artículos 165 Bis,²⁹ 176³⁰ y 355³¹ del Código Penal para el Estado de Nuevo

²⁹ Código Penal para el Estado de Nuevo León:

"Artículo 165 Bis. Comete el delito contra la seguridad de la comunidad y se aplicará una sanción de seis a quince años de prisión y multa de doscientas a cuatrocientas cuotas, a quien sin causa justificada incurra en dos o más de los siguientes supuestos:

"I. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, o en el lugar donde se le capture, uno o varios instrumentos que puedan ser utilizados para agredir y que no tengan aplicación en actividades laborales o recreativas;

"II. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o más aparatos o equipos de comunicación de cualquier tipo, que hubieren sido contratados con documentación falsa, o de terceros sin su conocimiento, o utilizados sin la autorización de éstos, o que por su origen a la autoridad le resulte imposible conocer la identidad real del usuario del aparato o equipo de comunicación;

"III. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en el que se encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o varios equipos o artefactos que permitan la intervención, escucha o transmisión de datos con respecto a canales de comunicación oficiales o de comunicaciones privadas;

"IV. Posea o se desplace o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o varios vehículos robados o cuya propiedad se pretenda acreditar con documentación falsa o alterada, o con cualquier otro medio ilícito;

"V. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en que se encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, una o varias identificaciones alteradas o falsas, o verdaderas que contengan datos falsos;

"VI. Adquiera, tenga la calidad de arrendatario o use uno o varios inmuebles, cuando para contratarlos hubiere presentado identificación alterada o falsa o utilice la identidad de otra persona real o inexistente;

"VII. Posea, utilice o se le relacione con uno o varios vehículos sin placas o con documentos, placas o cualquier otro medio de identificación o de control vehicular falsos o que no correspondan al vehículo que los porta;

"VIII. Posea o porte, en su personas (sic), en el vehículo en que se encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o más de los siguientes objetos: prendas de vestir, insignias, distintivos, equipos o condecoraciones correspondientes a instituciones policiales o militares de cualquier índole o que simulen la apariencia de los utilizados por éstas;

"IX. Posea o porte, en su persona, en el vehículo en que se encuentre o de cualquier manera se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o varios escritos o mensajes producidos por cualquier medio que tengan relación con grupos o actividades delictivas;

"X. Posea o porte, en el vehículo en que se encuentre o se le relacione con éste, en su domicilio o en el lugar donde se le capture, uno o varios accesorios u objetos que se utilizan en los vehículos oficiales de instituciones policiales, de tránsito, militares de cualquier índole o utilice en aquéllos los colores, insignias, diseño o particularidades para igualar la apariencia de los vehículos oficiales.

"Igual sanción se impondrá a todos los participantes, cuando dos o más personas incurrir en dos o más de los supuestos descritos en este artículo, si no es posible determinar quien posea dichos objetos."

³⁰ "Artículo 176. Se impondrá prisión de seis a quince años y multa de doscientas a mil cuotas, al que forme parte de una banda de dos o más personas, organizada para delinquir, por el solo hecho de ser miembro de la agrupación, e independientemente de la pena que le corresponda por el delito que se cometiere.

León, no son de los previstos en el artículo 2o. de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, en tanto que las entidades no pueden tipificar dichos delitos, ni la medida está dirigida a reclusos en centros especiales, por lo que, en esas condiciones, no es procedente la imposición de dicha medida, prevista desde la Constitución General como una excepción para los casos que se consideraron extremos.

Ahora, tomando en cuenta que se trata de la materia penal, atendiendo al principio de taxatividad, se estima que no es viable fijar desde este Alto Tribunal una interpretación conforme del precepto, a fin de entender que respecto de dichos delitos la facultad de la autoridad penitenciaria es potestativa, pues, además, ello implicaría legislar, por tanto, se declara la invalidez de la siguiente porción normativa: "deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También."

En consecuencia, el texto que subsistiría del párrafo impugnado es el siguiente:

"Artículo 26. ...

"...

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Desde el ingreso, tratándose de cualquiera de los delitos establecidos en los artículos 165 Bis, 176 o 355 segundo párrafo del Código Penal para el Estado, la autoridad penitenciaria podrá imponer medidas de vigilancia espe-

"Se aumentará hasta el doble la pena de prisión y multa que le corresponda, señalada en el párrafo anterior, además de destitución e inhabilitación de seis a quince años para ejercer cualquier cargo público, cuando el delito sea cometido por servidor público de instituciones de seguridad pública, Fuerzas Armadas, procuración o impartición de justicia o de ejecución de sanciones penales, o haya laborado en ellas.

"El Juez en su sentencia, disminuirá la pena que corresponda por los delitos cometidos, de seis meses hasta en una mitad, siempre que según le informe el titular de la Procuraduría General de Justicia de Nuevo León o de la persona a quien éste designe, el procesado haya proporcionado a la autoridad investigadora, datos que conduzcan a la plena identificación y localización de los demás integrantes de la banda."

³¹ "Artículo 355. Al responsable del delito a que se refiere el artículo anterior, se le impondrán de tres a seis años de prisión y multa de mil a dos mil cuotas, si la privación ilegal de la libertad no excede de tres días.

"Cuando la privación ilegal de la libertad exceda de tres días se impondrá al responsable una pena de diez a veinte años de prisión y multa de mil quinientas a tres mil cuotas."

cial o medidas especiales de seguridad a quienes se encuentren internos en los establecimientos penitenciarios, como reclusión en módulos especiales, uso de cámaras de circuito cerrado en celdas e instalaciones, uso permanente de uniformes de identificación, aplicación permanente de acciones de revisión interna y externa de celdas e instalaciones, control extremo de rutina de internos, control extremo de vigilancia a visitas, control extremo de acción operativa o cualquier otra medida que debido a las circunstancias la autoridad estime pertinente."

3. Prisión preventiva

Ahora, en relación con el tema de la prisión preventiva, el artículo 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León se impugna por considerar que carece de los elementos que delimiten la procedencia de dicha figura, lo que resulta violatorio de los principios de seguridad jurídica y legalidad y, en consecuencia, de la reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia. La porción normativa que se combate, sin el texto que previamente ha sido declarado inválido, establece lo siguiente:

"Artículo 171. Proporcionalidad.

"...

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Con independencia de las reglas mencionadas en las fracciones anteriores, la prisión preventiva se impondrá de oficio, en los siguientes delitos:

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 Bis; corrupción de menores o personas privadas de la voluntad y pornografía infantil, en los casos a que hacen referencia en los artículos 196, fracciones I y II; 197; 201 Bis; 201 Bis 2; lenocinio a que se refiere el artículo 202 fracción IV; violación y violación equiparada en todas sus modalidades; homicidios dolosos; parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 Bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León, según corresponda.

"Tratándose de otros delitos, podrá aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes de conformidad con las disposiciones de este título."

Para el análisis del precepto, es obligado señalar que en la reforma constitucional de dos mil ocho, a que se hizo referencia en el apartado precedente, se trató a la prisión preventiva como una medida cautelar que debe aplicarse sólo a los casos expresamente previstos por la propia Constitución, acotando el uso indiscriminado que se venía haciendo de dicha medida cautelar. El precepto constitucional quedó formulado en los siguientes términos:

"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.

"El Ministerio Público sólo podrá solicitar al Juez la prisión preventiva cuando otras medidas cautelares no sean suficientes para garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad, así como cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso. El Juez ordenará la prisión preventiva, oficiosamente, en los casos de delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

"La ley determinará los casos en los cuales el Juez podrá revocar la libertad de los individuos vinculados a proceso.

"El plazo para dictar el auto de vinculación a proceso podrá prorrogarse únicamente a petición del indiciado, en la forma que señale la ley. La prolongación de la detención en su perjuicio será sancionada por la ley penal. La autoridad responsable del establecimiento en el que se encuentre internado el indiciado, que dentro del plazo antes señalado no reciba copia autorizada del auto de vinculación a proceso y del que decreta la prisión preventiva, o de la solicitud de prórroga del plazo constitucional, deberá llamar la atención del Juez sobre dicho particular en el acto mismo de concluir el plazo y, si no recibe la constancia mencionada dentro de las tres horas siguientes, pondrá al indiciado en libertad.

"Todo proceso se seguirá forzosamente por el hecho o hechos delictivos señalados en el auto de vinculación a proceso. Si en la secuela de un proceso

apareciere que se ha cometido un delito distinto del que se persigue, deberá ser objeto de investigación separada, sin perjuicio de que después pueda decretarse la acumulación, si fuere conducente.

"Si con posterioridad a la emisión del auto de vinculación a proceso por delincuencia organizada el inculpado evade la acción de la justicia o es puesto a disposición de otro Juez que lo reclame en el extranjero, se suspenderá el proceso junto con los plazos para la prescripción de la acción penal.

"Todo mal tratamiento en la aprehensión o en las prisiones, toda molestia que se infiera sin motivo legal, toda gabela o contribución, en las cárceles, son abusos que serán corregidos por las leyes y reprimidos por las autoridades."

Como se observa, en este numeral se regulan las medidas cautelares y la prisión preventiva, modificaciones que, en términos de las razones dadas en el Dictamen de la Cámara de Origen del procedimiento de reforma, obedecen a lo siguiente:

- A fin de evitar los excesos cometidos con la prisión preventiva, se establece el principio de subsidiariedad y excepcionalidad para su procedencia. Tomando en cuenta que la aplicación de las medidas cautelares son auténticos actos de molestia, procederá únicamente cuando existe la necesidad de cautela del proceso o de protección a las víctimas. Esto es, sólo cuando exista la necesidad de garantizar la comparecencia del imputado en el juicio, el desarrollo de la investigación, la protección de la víctima, de los testigos o de la comunidad; cuando el imputado esté siendo procesado o haya sido sentenciado previamente por la comisión de un delito doloso, procederá la aplicación de alguna medida cautelar prevista por la ley. La prisión preventiva sólo procederá cuando ninguna otra medida cautelar sea suficiente para el logro de los propósitos mencionados.

Tratando de garantizar en mayor medida el principio de presunción de inocencia, se estima que la procedencia de las medidas cautelares, entendidas como actos de afectación, sea excepcional.

La necesidad de la medida deberá ser evaluada por el Ministerio Público y justificada por él ante el Juez, con la posibilidad de que tanto el imputado como su defensor ejerzan su derecho de contradicción en una audiencia.

La procedencia de las medidas cautelares deberá estar regida por el principio de subsidiariedad, por lo que siempre debe optarse por la que sea lo menos intrusiva para la esfera jurídica de los particulares, con la finalidad de provocar la menor afectación posible.

- Por lo que hace a la prisión preventiva, se prevé una regulación especial para los delitos graves y de delincuencia organizada.

Se consideró necesario fijar desde la Constitución los casos especiales, a fin de eliminar la discrecionalidad del legislador. Por lo que desde la Norma Fundamental se determinan los casos excepcionales, para los que bastará acreditar el supuesto material para que, en principio, proceda la prisión preventiva.

Asimismo, se establece la posibilidad de que los ordenamientos procesales de las entidades federativas y de la Federación incorporen una excepción al diseño normativo de las medidas cautelares y de la prisión preventiva.

En ese sentido, el artículo 19 constitucional prevé que el Ministerio Público 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. Taxativamente señala que procederá de oficio en los casos de: delincuencia organizada, homicidio doloso, violación, secuestro, trata de personas, delitos cometidos con medios violentos como armas y explosivos, así como delitos graves que determine la ley en contra de la seguridad de la nación, el libre desarrollo de la personalidad y de la salud.

En términos semejantes, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establece que la prisión preventiva no debe ser la regla general,³² pudiendo subordinarse la libertad a que se asegure la comparecencia del acusado en el juicio, en las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo.

La necesidad de que la imposición de dicha medida cautelar sea subsidiaria cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar el correcto desarrollo del proceso, deviene de la existencia de la presunción de inocencia, consa-

³² "Artículo 9.

"...

"3. Toda persona detenida o presa a causa de una infracción penal será llevada sin demora ante un Juez u otro funcionario autorizado por la ley para ejercer funciones judiciales, y tendrá derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable o a ser puesta en libertad. La prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general, pero su libertad podrá estar subordinada a garantías que aseguren la comparecencia del acusado en el acto del juicio, o en cualquier otro momento de las diligencias procesales y, en su caso, para la ejecución del fallo."

grada en el artículo 20, apartado B, fracción I, constitucional³³ y en los artículos 8.2 de la Convención Americana³⁴ y 14.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.³⁵

En relación con dicha medida, la Corte Interamericana en el citado caso Suárez Rosero vs. Ecuador, señaló lo siguiente:

"77. Esta Corte estima que en el principio de presunción de inocencia subyace el propósito de las garantías judiciales, al afirmar la idea de que una persona es inocente hasta que su culpabilidad sea demostrada. De lo dispuesto en el artículo 8.2 de la convención se deriva la obligación estatal de no restringir la libertad del detenido más allá de los límites estrictamente necesarios para asegurar que no impedirá el desarrollo eficiente de las investiga-

³³ "Artículo 20. El proceso penal será acusatorio y oral. Se regirá por los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación.

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"I. A que se presuma su inocencia mientras no se declare su responsabilidad mediante sentencia emitida por el Juez de la causa."

³⁴ "Artículo 8. Garantías judiciales

"...

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) Derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) Comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) Concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) Derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección y de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) Derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) Derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) Derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) Derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

³⁵ "Artículo 14.

"...

"2. Toda persona acusada de un delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se pruebe su culpabilidad conforme a la ley."

ciones y que no eludirá la acción de la justicia, pues la prisión preventiva es una medida cautelar, no punitiva. Este concepto está expresado en múltiples instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos y, entre otros, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone que la prisión preventiva de las personas que hayan de ser juzgadas no debe ser la regla general (art. 9.3). En caso contrario se estaría cometiendo una injusticia al privar de libertad, por un plazo desproporcionado respecto de una pena que correspondería al delito imputado, a personas cuya responsabilidad criminal no ha sido establecida. Sería lo mismo que anticipar una pena a la sentencia, lo cual está en contra de principios generales del derecho universalmente reconocidos."

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 3, visibles hasta este párrafo, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 171, párrafo penúltimo, del Código Procesal Penal del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013, en las porciones normativas que señalan: "rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 bis" y "parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León".

En estas condiciones, una vez que se ha analizado el marco constitucional de la figura, no obstante que no se trata de un vicio alegado por la comisión promovente, de oficio, se advierte que la prisión preventiva no puede preverse como una medida cautelar oficiosa de imposición necesaria, salvo en los casos expresamente autorizados por la Constitución General, por tanto, resulta inconstitucional la previsión en estos términos respecto de los delitos no previstos en la Norma Fundamental, por lo que ha lugar a declarar la invalidez de la siguiente porción normativa: "Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 Bis;" "parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 Bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León."

Por lo que hace al último párrafo, que es el específicamente impugnado por la comisión, al considerar que la previsión de que pueda aplicarse la prisión preventiva, u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes, de conformidad con las disposiciones de dicho ordenamiento, resulta discrecional y violatoria de los principios de seguridad jurídica y legalidad, así como los de reinserción social, libertad personal y presunción de inocencia.

Al respecto, cabe señalar que la medida cautelar de la prisión preventiva en sí no es inconstitucional, aunque toda vez que interfiere con los derechos de los inculcados, tales como la libertad y la presunción de inocencia, para su dictado las autoridades deben ser especialmente cuidadosas, a fin de no romper el delicado equilibrio entre los derechos de la persona sujeta a proceso y los intereses de la sociedad en la persecución y sanción de los delitos.

Como quedó expuesto, se trata de una medida que debe utilizarse de manera subsidiaria, cuando ninguna otra sea suficiente para garantizar la comparecencia del inculpado, el debido desarrollo del proceso, la seguridad de la víctima o testigos o la ejecución de la sentencia.

Partiendo de dicha premisa, es que se analiza el párrafo impugnado, en éste se señala que tratándose de otros delitos, se entienden distintos a los enunciados en el párrafo precedente, podrá aplicarse prisión preventiva u otras medidas cautelares cuando resulten procedentes, de conformidad con las disposiciones de ese título.

En tal virtud, para determinar si, efectivamente, existe una carencia total de elementos que delimiten la procedencia de la prisión preventiva, según aduce la comisión, es necesario el análisis del resto de las disposiciones que componen ese título.

Se trata del título séptimo denominado "Medidas cautelares", el cual se compone de los siguientes capítulos:

Capítulo I. Normas generales

Capítulo II. Medidas cautelares personales. Aprehesión y detención.

Capítulo III. Medidas cautelares personales

Capítulo IV. Revisión de las medidas cautelares personales

Capítulo V. Medidas cautelares de carácter real

Siendo pertinente citar los artículos del capítulo III, conducentes para esta resolución:

"Artículo 184. Medidas.

"A solicitud del Ministerio Público, de la víctima u ofendido, una vez que el imputado escuchó la formulación de imputación y tuvo la oportunidad de contestar el cargo mediante su declaración, el Juez o el tribunal podrán imponer al imputado, después de escuchar sus razones, las siguientes medidas cautelares:

"I. La presentación de una garantía económica suficiente en los términos del artículo 192 de este código;

"II. La prohibición de salir del país, de la localidad en la cual reside o del ámbito territorial que fije el Juez;

"III. La obligación de someterse al cuidado o vigilancia de una persona o institución determinada, que le informe al Juez con la periodicidad que éste disponga, el comportamiento observado por el imputado;

"IV. La obligación de presentarse periódicamente ante el Juez o ante la autoridad que designe;

"V. La colocación de localizadores electrónicos en la persona del imputado, sin que pueda emplearse violencia o lesionar su dignidad o integridad física;

"VI. El arraigo, en su propio domicilio o en el de otra persona, con vigilancia o con las modalidades que el Juez disponga;

"VII. La prohibición de concurrir a determinadas reuniones o de visitar ciertos lugares;

"VIII. La prohibición de convivir, acercarse o comunicarse con personas determinadas, siempre que no se afecte el derecho de defensa;

"IX. La separación inmediata del domicilio cuando se trate de agresiones a mujeres y niños o delitos sexuales y cuando la víctima viva con el imputado;

"X. Internamiento en centro de salud u hospital psiquiátrico, en los casos en que el estado de salud del imputado así lo amerite;

"XI. La suspensión del cargo, profesión y oficio; y

"XII. La prisión preventiva.

"Salvo en los casos de prisión preventiva oficiosa, el Juez o tribunal podrá prescindir de toda medida cautelar de carácter personal, cuando la promesa del imputado de someterse al proceso, no causar daño a la víctima, o impedir el normal desarrollo de la investigación o el proceso, sea suficiente para descartar los motivos que autorizan el dictado de la medida cautelar conforme lo señala el artículo siguiente."

"Artículo 185. Procedencia.

"El Juez o tribunal podrá aplicar medidas cautelares, cuando concurren las circunstancias siguientes:

"I. El imputado haya escuchado la formulación de imputación y tenido oportunidad de contestarla o negarse a ello; y

"II. Exista una presunción razonable, por apreciación de las circunstancias del caso particular, de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia, representa un riesgo la víctima, los testigos o el normal desarrollo de la investigación o del proceso; o bien, se trate de alguno de los delitos señalados en el artículo 171 de este código."

"Artículo 186. Imposición.

"A solicitud del Ministerio Público, el Juez o tribunal podrá imponer una sola de las medidas cautelares personales previstas en este código o combinar varias de ellas, según resulte adecuado al caso, y dictar las órdenes necesarias para garantizar su cumplimiento.

"La prisión preventiva, no podrá combinarse con otras medidas cautelares personales, excepto que junto con ella se ordene la restricción de comunicaciones con terceros.

"En ningún caso el Juez o tribunal, estará autorizado a aplicar estas medidas desnaturalizando su finalidad, ni a imponer otras más graves que las solicitadas o cuyo cumplimiento resulte imposible."

"Artículo 187. Peligro de sustracción de la acción de la justicia.

"Para decidir acerca del peligro de sustracción de la acción de la justicia, el Juez o tribunal, tomará en cuenta, entre otras, las siguientes circunstancias:

"I. Arraigo en el lugar donde se celebrará el juicio, determinado por el domicilio, residencia habitual, asiento de la familia, de sus negocios o trabajo y las facilidades para abandonar el Estado o el país o permanecer oculto. La falsedad o falta de información sobre el domicilio del imputado constituye presunción de sustracción a la acción de la justicia;

"II. La importancia del daño que debe ser resarcido y la actitud que voluntariamente adopte el imputado ante éste;

"III. El comportamiento del imputado durante la investigación, el proceso o en otro anterior, en la medida que indique su voluntad de someterse o no a la persecución penal;

"IV. La posible pena o medida de seguridad a imponer; y

"V. La existencia de procesos pendientes, condenas anteriores cuyo cumplimiento se encuentre pendiente, el hecho de encontrarse sujeto a alguna medida cautelar personal, gozando de la condena condicional, libertad preparatoria, semilibertad, medidas substitutivas de prisión o que el imputado cuente con antecedentes penales."

"Artículo 188. Peligro de obstaculización de la investigación o el proceso.

"Para decidir acerca del peligro de obstaculización de la investigación o proceso se tendrá en cuenta, que existen elementos suficientes para estimar como probable que el imputado:

"I. Destruirá, modificará, ocultará o falsificará elementos de prueba; o

"II. Influirá para que computados, testigos o peritos informen falsamente o se comporten de manera evasiva, o induzca a otros a realizar tales comportamientos."

"Artículo 189. Prueba en la medida cautelar.

"Las partes podrán producir prueba con el fin de sustentar la imposición, revisión, sustitución, modificación o cese de una medida cautelar personal.

"Dicha prueba se conservará en un registro especial cuando no esté permitida su incorporación al juicio oral.

"El Juez o tribunal valorará estos elementos de prueba conforme a las reglas generales establecidas en este código, exclusivamente para motivar la decisión sobre la medida cautelar personal.

"En todos los casos, el Juez o tribunal deberá convocar, antes de pronunciarse sobre la procedencia, modificación, sustitución o cese de una medida cautelar, a una audiencia para oír a las partes y en su caso, para recibir directamente la prueba."

"Artículo 190. Resolución.

"La resolución que imponga una medida cautelar personal contendrá:

"I. La indicación de la medida y las razones por las cuales el Juez estime que los presupuestos que la motivan concurren en el caso; y

"II. La fecha en que vence el plazo máximo de vigencia de la prisión preventiva previsto en el artículo 208 fracción II o, en su caso, el de la prórroga de dicho plazo.

"Artículo 191. Restricciones a la prisión preventiva.

"Además de las circunstancias generales exigibles para la imposición de las medidas cautelares personales, la prisión preventiva sólo será aplicable cuando no pueda evitarse razonablemente la sustracción de la acción de la justicia del imputado, la obstaculización a la investigación o el proceso, o el riesgo para la víctima u ofendido, mediante la imposición de una o varias de aquellas que resulten menos gravosas para el imputado, a excepción de lo dispuesto sobre la prisión preventiva oficiosa para los delitos señalados en el artículo 171 de este código.

"No puede ordenarse la prisión preventiva cuando el delito por el cual se formuló la imputación, tenga señalada como sanción una no privativa de libertad o sanción alternativa a la de prisión.

"Cuando a un imputado en contra del cual se haya decretado la prisión preventiva se le vincule a proceso por un delito que tenga señalada como sanción una no privativa de libertad (sic) sanción alternativa a la de prisión, la autoridad judicial, de oficio, después de escuchar al Ministerio Público, deberá cancelar dicha medida cautelar personal; sin perjuicio de sustituirla por aquella o aquellas que solicite el Ministerio Público."

De la revisión de dichos preceptos se advierte que es infundado el concepto de invalidez, en tanto que las medidas cautelares se encuentran claramente previstas, entre ellas, la prisión preventiva.

En el artículo 185 se prevén las circunstancias que deben concurrir para que proceda su dictado, en la fracción II, expresamente se señalan los supuestos de la Constitución General, consistentes en la posibilidad de que el imputado se sustraiga de la acción de la justicia o represente un riesgo para la víctima, los testigos o el normal desarrollo de la investigación o del proceso y remite al artículo 171, ahora en análisis.

En el artículo 187 se dan parámetros objetivos que deben ser valorados para decidir acerca del peligro de la sustracción de la acción de la justicia, tales como el arraigo, el comportamiento del imputado, la posible pena a imponer, la existencia de procesos pendientes, entre otros.

En el artículo 191 se establecen supuestos de restricción para el dictado de la prisión preventiva, entre las cuales se prevé que sólo será aplicable cuando no pueda evitarse razonablemente la sustracción de la acción de la justicia del impugnado, la obstaculización a la investigación o el proceso, o el riesgo para la víctima u ofendido, mediante la imposición de medidas menos gravosas para el inculpado, exceptuando los delitos en relación con los que se establece de oficio. Y que no puede ordenarse respecto de delitos que tengan como sanción una no privativa de libertad.

De tal forma, que si bien hay un margen discrecional para la autoridad competente, a fin de llevar a cabo el análisis de las circunstancias del caso dentro de parámetros objetivos establecidos legalmente, éste no resulta inconstitucional, pues discrecionalidad no implica arbitrariedad, y las disposiciones en estudio son respetuosas de los principios que rigen al dictado de las medidas cautelares y, en particular, a la prisión preventiva.

En estas condiciones, el texto del artículo 171, objeto de este apartado, cuya validez se reconoce es el siguiente:

"Artículo 171. Proporcionalidad.

"...

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Con independencia de las reglas mencionadas en las fracciones anteriores, la prisión preventiva se impondrá de oficio, en los siguientes delitos:

(Reformado, P.O. 10 de julio de 2013)

"Corrupción de menores o personas privadas de la voluntad y pornografía infantil, en los casos a que hacen referencia en los artículos 196, fracciones I y II; 197; 201 Bis; 201 Bis 2; lenocinio a que se refiere el artículo 202 fracción IV; violación y violación equiparada en todas sus modalidades; homicidios dolosos; según corresponda.

"Tratándose de otros delitos, podrá aplicarse la prisión preventiva u otras medidas cautelares, siempre que resulten procedentes de conformidad con las disposiciones de este título."

Finalmente, cabe señalar que la declaración de invalidez respecto de los delitos no expresamente previstos en la Constitución General que se conte-

nían en este artículo, lo que implica es que la prisión preventiva no debe aplicarse como una medida cautelar de oficio, lo cual no impide que si concurren las circunstancias que la hagan necesaria, de acuerdo con el resto de las disposiciones del título segundo de ese código, pueda decretarse.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 3, visibles desde el siguiente párrafo a la nota anterior hasta este párrafo, en cuanto al reconocimiento de validez del artículo 171, párrafo último, del Código Procesal Penal del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013.

4. Prueba de ácido desoxirribonucleico

En relación con el artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León, la comisión promovente aduce que la obligación de los testigos de acreditar su identidad con una prueba de ácido desoxirribonucleico (ADN), viola el derecho a la intimidad, siendo una medida irrazonable, contraria al artículo 16 constitucional, al Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Por mayoría de nueve votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando quinto, apartado 4, en cuanto a la declaración de invalidez del artículo 275 bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León, reformado mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013.

El citado artículo dispone:

(Reformado primer párrafo, P.O. 10 de julio de 2013)

"Artículo 275 Bis. Tratándose de los tipos descritos por los artículos 165 Bis, 176, 318, 325, 354, 355, 355 Bis, 432, 434 o 439 párrafo primero del Código Penal para el Estado de Nuevo León, así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional correspondiente, antes del inicio de la diligencia se cerciorará en privado, a su satisfacción, de la identidad del testigo, se le preguntará a éste su nombre completo y se ordenará se le practique una prueba de ADN (ácido desoxirribonucleico), que será la única prueba con la que se demuestre la identidad del testigo. Con el resultado de dicha prueba, se iniciará la diligencia, se le tomará la protesta de decir verdad o se le exhortará a conducirse con verdad en caso de ser menor de edad, se le preguntará si se halla ligado con el inculpado, el ofendido o la víctima por vínculos de parentesco, amistad o cualquiera otros y si tiene algún motivo de odio o rencor contra alguno de ellos. El nombre del testigo lo guardará la autoridad bajo su responsabilidad.

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"Posteriormente, el testigo declarará libremente o responderá a las preguntas que se le formulen en términos de este código.

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"En estas diligencias y durante el proceso, la identidad del testigo se asentará solamente con el resultado de la prueba de ADN (ácido desoxirribonucleico).

(Adicionado, P.O. 13 de marzo de 2007)

"En caso de que el testigo tenga que comparecer ante el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional en el proceso, si el testigo lo estima pertinente podrá presentarse de tal forma en que no pueda identificarse su apariencia física, su voz, así como otros rasgos particulares que lo hagan inconfundible, y se identificará con su registro de ADN (ácido desoxirribonucleico) que le será proporcionado por el Estado. Dicho registro será suficiente para los efectos de la identificación."

De este precepto se advierte que para el supuesto de los delitos expresamente previstos, el único medio con el que se demostrará la identidad de los testigos es mediante la práctica de una prueba de ADN.

Para dimensionar la trascendencia de la disposición impugnada, es necesario señalar que el ADN es una molécula (o conjunto de moléculas) que contiene toda la información genética del ser vivo. Entre las importantes funciones que cumple, se encuentra el ser la base de la herencia, en tanto que los genes contienen información sobre todos los caracteres de los seres vivos, que se transmiten de padres a hijos, así como ser un método de individualización, en tanto que dentro de cada especie los individuos son genéticamente distintos unos de otros.³⁶

Para la realización de una prueba de ADN es necesaria la obtención de una muestra biológica que puede ser, por ejemplo, de sangre, cabello o saliva. Lo que claramente supone una intervención corporal, las cuales consisten en la extracción de elementos externos o internos del cuerpo para ser analizados, dichas intervenciones pueden ser invasivas o no.³⁷

Los procedimientos invasivos son aquellos cuyo método de obtención de muestras biológicas implica intrusión en el cuerpo humano, por ejemplo,

³⁶ Romeo Casabona, Carlos María, *Los genes y sus leyes. El derecho ante el genoma humano*. Granada, Cátedra de Derecho y Genoma Humano-Editorial Comares, pp. 1-3.

³⁷ También son consideradas como intervenciones corporales los registros de la indumentaria o del cuerpo; sin embargo, no corresponde ocuparnos de ellos en esta resolución.

la extracción de sangre con aguja y jeringa, mientras que los procedimientos no invasivos, no implican intrusión en el cuerpo, como serían los frotis bucales.³⁸

Ahora, no todos los procedimientos intrusivos son de la misma magnitud, pueden ser leves o graves, dependiendo del grado de afectación, los primeros, son aquellos no susceptibles de poner en peligro el derecho a la salud ni ocasionar sufrimientos a la persona afectada, y graves cuando se presenta cualquiera de dichos elementos.

De acuerdo con lo anterior, las intervenciones corporales pueden suponer la vulneración a diversos derechos dependiendo del tipo de medida ordenada; entre los derechos que más claramente pueden ponerse en riesgo se encuentran los siguientes:

- El derecho a la libertad ambulatoria, por considerarse que la práctica forzosa de ciertos exámenes constituye una privación de libertad.

- El derecho a la integridad física, en cuanto que implica una intromisión en el cuerpo que puede ser leve, como, por ejemplo, mediante un corte de pelo, la toma de una muestra de saliva, o grave, cuando implica un sufrimiento o un peligro a la salud de la persona.

- El derecho a la intimidad y a la protección de los datos de carácter personal, la violación a la intimidad puede darse desde distintos puntos de vista, puede ser una violación de carácter meramente físico, dependiendo de la zona corporal en que se realiza la intervención, o bien, por los datos que pueden obtenerse de la información recabada.

³⁸ Esto es definido en el artículo 2 de la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, aprobada por unanimidad por la 32a. sesión de la Conferencia General de la UNESCO, el 16 de octubre de 2003.

"Artículo 2: Términos empleados

"A los efectos de la presente declaración, los términos utilizados tienen el siguiente significado:

"i) Datos genéticos humanos: información sobre las características hereditarias de las personas, obtenida por análisis de ácidos nucleicos u otros análisis científicos;

"...

"iv) **Muestra biológica:** cualquier muestra de sustancia biológica (por ejemplo sangre, piel, células óseas o plasma sanguíneo) que albergue ácidos nucleicos y contenga la dotación genética característica de una persona;

"...

"vii) **Procedimiento invasivo:** método de obtención de muestras biológicas que implica intrusión en el cuerpo humano, por ejemplo la extracción de una muestra de sangre con aguja y jeringa;

"viii) **Procedimiento no invasivo:** método de obtención de muestras biológicas que no implica intrusión en el cuerpo humano, por ejemplo los frotis bucales."

Sobre este aspecto, en el proemio de la Declaración Internacional sobre los Datos Genéticos Humanos, se hace énfasis en que los datos genéticos humanos son singulares por su condición de datos sensibles, toda vez que pueden indicar predisposiciones genéticas de los individuos y que esa capacidad predictiva puede ser mayor de lo que se supone en el momento de obtenerlos, pues pueden contener información cuya relevancia no se conozca necesariamente en el momento de extraer las muestras biológicas.

- El derecho a no autoincriminarse, cuando de las muestras recabadas pueda obtenerse información que resulte inculpatoria.

En el caso, se advierte que la medida legislativa impugnada puede suponer una vulneración a la dignidad, a la intimidad y a la integridad corporal, por lo que, con base en los derechos que se encuentran en juego, a fin de analizar la medida sometida a estudio, debe partirse de que la Constitución Mexicana protege a las personas en su dignidad humana y respecto de injerencias externas, asimismo, establece la protección de los datos personales, en los siguientes términos:

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condi-

ciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

"Artículo 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.

"Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros."

De igual forma, tanto la Convención Americana sobre Derechos Humanos como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos establecen la protección a la dignidad, así como a la integridad física y moral, en los siguientes términos:

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 5. Derecho a la integridad personal

"1. Toda persona tiene derecho a que se respete su integridad física, psíquica y moral.

"2. Nadie debe ser sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes. Toda persona privada de libertad será tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano."

"Artículo 11. Protección de la honra y de la dignidad

"1. Toda persona tiene derecho al respeto de su honra y al reconocimiento de su dignidad.

"2. Nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

"3. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

Pacto de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 17

"1. Nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

"2. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra esas injerencias o esos ataques."

De este marco se advierte que la dignidad humana se encuentra expresamente consagrada en los artículos 1o. constitucional, 11 de la convención y 17 del pacto, que consiste en el reconocimiento de las singularidades de cada persona, las cuales le deben ser respetadas en su condición de ser individual que forma parte de la sociedad. De forma que la dignidad es base y condición de todos los demás derechos,³⁹ entre ellos, a la integridad física y a la intimidad personal, consagrados de manera expresa en los artículos 16 constitucional y 5.1 de la convención.

El reconocimiento y respeto de dichas condiciones particulares es lo que lleva a la proscripción de discriminación con motivo del origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana.

³⁹ "DIGNIDAD HUMANA. EL ORDEN JURÍDICO MEXICANO LA RECONOCE COMO CONDICIÓN Y BASE DE LOS DEMÁS DERECHOS FUNDAMENTALES.—El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las personas son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razones étnicas o de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social que atente contra la dignidad humana y que, junto con los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos suscritos por México, reconocen el valor superior de la dignidad humana, es decir, que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como un derecho absolutamente fundamental, base y condición de todos los demás, el derecho a ser reconocido y a vivir en y con la dignidad de la persona humana, y del cual se desprenden todos los demás derechos, en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad, al estado civil y el propio derecho a la dignidad personal. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad." [TA], Novena Época. Pleno. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, diciembre de 2009, página 8, tesis P. LXV/2009.

La información atinente a estas condiciones se considera datos sensibles, en tanto que puede afectar la esfera más íntima de su titular, o su utilización indebida pueda dar origen a discriminación o implicar un riesgo para la persona, por lo que cuentan con una protección especial.

Como una medida de protección del derecho a la intimidad, el citado artículo 16 constitucional establece la protección de los datos personales, consistente en el control que tiene cada persona sobre el acceso y uso de su información, a fin de preservar su vida privada. Si bien este derecho, como todos, no es absoluto, de acuerdo con la propia Constitución, los supuestos de excepción únicamente pueden ser por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público y seguridad, y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

En estas condiciones, como se mencionó previamente, la práctica de la prueba de ADN, en los términos previstos en la disposición analizada, incide en el derecho a la dignidad, a la intimidad y a la integridad física, pues de aquélla puede extraerse información genética del individuo, tales como ciertos perfiles o rasgos biológicos, que el sujeto no quiera hacer públicos, soslayándose la autodeterminación informativa, esto es, el poder de decisión que tiene el individuo sobre la publicidad o información de datos relativos a su persona. Entre ellos, algunos de los expresamente previstos en el citado artículo 1o., como, por ejemplo, el origen étnico o las condiciones de salud.

Ahora bien, el precepto combatido prevé la práctica de una prueba de ADN como único medio para la acreditación de la identidad de los testigos. Antes del inicio de la diligencia, el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional correspondiente se cerciorará en privado de la identidad del testigo y ordenará se practique una prueba de ADN que será la única con la que se demuestre su identidad. El nombre del testigo será resguardado por la autoridad bajo su responsabilidad.

En estas condiciones, ante la potencialidad vulneratoria de derechos que conlleva esta intervención corporal, pues está vinculada con la obtención compulsiva de una prueba de la que se pueden extraer datos sensibles, es necesario superar un análisis estricto de proporcionalidad entre el bien que se persigue tutelar y el sacrificio de los derechos en juego.

De la simple lectura de la norma, se advierte que se trata del establecimiento del medio con el cual se identificará a las personas que tengan el carácter de testigo en los procesos penales seguidos por los delitos enumerados en el propio precepto.

Para tener mayores elementos sobre la finalidad de semejante previsión; es menester acudir al procedimiento legislativo que le dio origen,⁴⁰ del cual se advierte lo siguiente:

Iniciativa del Poder Ejecutivo, con fecha de 29 de noviembre de 2006.

"En los artículos 275 Bis y 275 Bis 1, de nueva creación, se sugiere regular lo relativo a los testigos protegidos, aplicable en el caso de procedimiento penal iniciado con motivo de los delitos 165 Bis, 318, 325, 357 o 357 bis del Código Penal para el Estado, señalando que la única forma de identificación de los mismos es a través de la prueba del ADN, previendo la reserva de su identidad, así como la protección a Jueces, agentes del Ministerio Público, peritos y demás servidores públicos, sus auxiliares y sus familiares, cuando intervengan en un proceso penal en los términos antes señalados."

Dictamen de las Comisiones Unidas de Legislación y Puntos Constitucionales, y de Justicia y Seguridad Pública, con fecha de 7 de marzo de 2007.

"En los artículos 275 bis y 275 bis 1, de nueva creación, el promovente sugiere regular lo relativo a los testigos protegidos, aplicable en el caso de procedimiento penal iniciado con motivo de los delitos contenidos en los artículos 65 Bis, 318, 325, 357 o 357 Bis del Código Penal para el Estado, señalando que la única forma de identificación de los mismos sea a través de la prueba del ADN (ácido desoxirribonucleico), previendo la reserva de su identidad, así como la protección a Jueces, agentes del Ministerio Público, peritos y demás servidores públicos, sus auxiliares y sus familiares, cuando intervengan en un proceso penal en los términos antes señalados.

"...

"Consideraciones

"...

"De gran valor para el enriquecimiento de la cultura jurídica en el Estado, son las iniciativas contenidas en los propuestos artículos 275 bis y 275 bis 1 y

⁴⁰ Cabe aclarar que esta medida no fue introducida a la legislación estatal en las reformas publicadas en el Periódico Oficial del 10 de julio de 2013, sino que fue incorporada en las reformas publicadas en el citado medio de difusión oficial el 13 de marzo de 2007.

ya que no sólo regula la intervención de un testigo en el proceso que se sigan por delitos en contra de delincuentes de máxima peligrosidad, procediendo a la acreditación de su identidad mediante la obtención de una prueba de ADN, (ácido desoxirribonucleico) sino que gracias a este avance en la técnica genética, se permite cuidar su identidad facilitando su integridad física, precisamente mediante esta prueba."

De lo anterior, se advierte que a través de esta medida se pretende introducir la figura del testigo protegido y consideran que, de esta forma, se preserva la identidad de quienes comparecen en un proceso penal con tal carácter.

Con base en dichos elementos, se procede al análisis de la norma y, toda vez que el respeto de los derechos en juego, tales como la dignidad humana del cual derivan la integridad y la intimidad de la persona, inherentes a la calidad del ser humano, son el pilar fundamental de una sociedad plural y democrática, el control de constitucionalidad debe verse endurecido, pues si bien no hay derechos absolutos, para que aquéllos puedan afectarse, es indispensable que la finalidad perseguida y las razones que la sustentan sean de una entidad mayor socialmente que justifiquen la lesión.

Así, el análisis debe justificar, primero, que el fin perseguido por la norma es un objetivo constitucionalmente imperioso, pues no resulta suficiente que sea admisible. En segundo término, la adecuación de la medida, esto es, que la relación entre la medida legislativa y el fin constitucional perseguido sea estrecha, de tal forma que esté totalmente encaminada a la consecución del fin. En tercer lugar, que la medida sea la más benigna con el derecho, de entre las que resulten idóneas, para conseguir el fin constitucionalmente ordenado. Y, finalmente, que la previsión legal guarde una relación con el fin que se pretende alcanzar, verificando que la lesión al derecho no sea desproporcionada respecto del objetivo constitucionalmente valioso.

Bajo este parámetro, se procede a analizar si la medida cumple con un fin constitucional.

En el procedimiento legislativo, de manera escueta, se aduce que la finalidad de la medida consiste en la creación de la figura del testigo protegido en el proceso penal, con lo que se pretende cuidar su identidad facilitando su integridad física.

En estas condiciones, en principio, se estima que se trata de un fin obligatorio constitucionalmente, en tanto que la Constitución General en el

artículo 20, apartado B, fracción III y apartado C, fracción V,⁴¹ establece que, entre otros, en los casos de delincuencia organizada el Ministerio Público deberá garantizar la protección de, entre otros, los testigos.

Esta valoración no implica un pronunciamiento a priori, en relación con que sea constitucional reservar la identidad de los testigos en los procesos penales seguidos por cualquier delito, pues en principio fue creada para los extremos casos de delincuencia organizada, ni tampoco implica un prejuzgamiento sobre las etapas procesales en que podrá decretarse esta reserva.⁴²

Superado lo anterior, debe verificarse si la medida cumple con el subprincipio de adecuación o idoneidad, esto es, que entre el medio y el fin existe una relación estrecha; de forma tal que el medio contribuye de manera exacta a la obtención del fin.

La finalidad declarada por el legislativo neoleonés es preservar la identidad de los testigos; sin embargo, de la lectura de la disposición impugnada, se advierte que la prueba de ADN se estableció como el medio de acreditación de la identidad de los testigos, por lo que existe una disociación entre lo

⁴¹ "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:

"...

"B. De los derechos de toda persona imputada:

"III. A que se le informe, tanto en el momento de su detención como en su comparecencia ante el Ministerio Público o el Juez, los hechos que se le imputan y los derechos que le asisten. **Tratándose de delincuencia organizada, la autoridad judicial podrá autorizar que se mantenga en reserva el nombre y datos del acusador.**

"La ley establecerá beneficios a favor del inculpado, procesado o sentenciado que preste ayuda eficaz para la investigación y persecución de delitos en materia de delincuencia organizada;

"...

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

"V. **Al resguardo de su identidad y otros datos personales en los siguientes casos: cuando sean menores de edad; cuando se trate de delitos de violación, trata de personas, secuestro o delincuencia organizada; y cuando a juicio del juzgador sea necesario para su protección, salvaguardando en todo caso los derechos de la defensa.**

"El Ministerio Público deberá garantizar la protección de víctimas, ofendidos, **testigos** y en general todas los sujetos que intervengan en el proceso. Los Jueces deberán vigilar el buen cumplimiento de esta obligación."

⁴² Al resolver el amparo en revisión 740/2011, el 28 de marzo de 2012, la Primera Sala por mayoría de tres votos consideró que la reserva de identidad consistente en impedir al imputado, defensa y terceros el acceso a los datos o antecedentes personales del testigo que conduzcan a su identificación únicamente puede decretarse durante la fase procedimental de averiguación previa.

que se adujo en el procedimiento legislativo como finalidad y el producto normativo.

En términos de la norma impugnada, cualquier persona que acuda como testigo en los procesos por los delitos a que aquélla se refiere, de manera compulsiva, mediante una intervención corporal, deberá entregar al Estado una muestra de su material genético, cuyo resultado será la eventual exposición de los datos más íntimos inherentes a su persona, con la finalidad de demostrar su identidad. Sin embargo, no se advierte cómo el proporcionar información genética a fin de comprobar su identidad ante el Ministerio Público o la autoridad jurisdiccional puede ser una medida tendente a la protección de la identidad de la persona.

Dicho en otras palabras ¿en qué forma coadyuva en la protección de la identidad del testigo que el Estado cuente en su base de datos con la información más íntima de las personas que han testificado en ciertos delitos?

Así, es evidente que la medida normativa no guarda relación en grado alguno, con la finalidad que se supone persigue.

En consecuencia, se hace innecesario el análisis de los subprincipios de necesidad y proporcionalidad stricto sensu, pues en dichos pasos lo que se verifica es que la medida elegida sea la más eficaz para la consecución del fin buscado y la más benigna con el derecho afectado, de entre las que sean igualmente idóneas, verificando que las desventajas ocasionadas no sean desproporcionadas respecto de los objetivos a alcanzar.

Ahora, si bien las razones expuestas son suficientes para declarar la invalidez del precepto impugnado, se estima relevante mencionar que, adicionalmente, el artículo 20, inciso B, fracción III e inciso C, fracción V, de la Constitución General reserva la medida de reserva de la identidad, sólo a ciertos supuestos, como cuando se trate de menores de edad, delitos de violación, secuestro o delincuencia organizada, por lo que, aunque la medida estuviera diseñada de forma que superara el test de proporcionalidad antes desarrollado, únicamente podría preverse para los delitos previstos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 Constitucional, en virtud de que los otros delitos a que remite el citado artículo impugnado no se refieren a los supuestos antes señalados.

Como consecuencia de lo anterior, se declara la invalidez del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León en su integridad, en tanto que todo el precepto gira en torno a regular la prueba de ADN como método de identificación de los testigos, lo que resulta inconstitucional.

Cabe señalar que esto no deja un vacío normativo, puesto que el artículo 275 Bis 1 del mismo ordenamiento procesal⁴³ establece la obligación del Ministerio Público de mantener en reserva la identidad de las víctimas y de las personas que declaren con el carácter de testigos, cuando hagan imputaciones directas en contra de personas a quienes se les atribuya la comisión de los mismos delitos a que se refiere el artículo declarado inválido.

SEXTO.—Efectos. La invalidez de las porciones normativas indicadas en el considerando precedente de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, así como del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales del Estado de Nuevo León, en su integridad, una vez que sea notificada al Poder Legislativo del Estado surtirá efectos retroactivos al diez de julio de dos mil trece, fecha en que fueron publicados en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León.

Asimismo, de conformidad con el artículo 45, párrafo primero,⁴⁴ de la ley reglamentaria de la materia, la referida declaración de invalidez

Por mayoría de diez votos se aprobaron las razones contenidas en el considerando sexto, en cuanto a los efectos de la declaración de invalidez de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que regula la Ejecución de las Sanciones Penales y 171, párrafo penúltimo, del Código Procesal Penal, en las porciones normativas relativas, así como del numeral 275 bis del Código de Procedimientos Penales, todos del Estado de Nuevo León, reformados mediante Decreto Núm. 080 publicado en el Periódico Oficial de esa entidad el 10 de julio de 2013.

⁴³ "Artículo 275 Bis 1. El Ministerio Público deberá mantener en reserva la identidad de las víctimas y la de las personas que declaren con el carácter de testigos, cuando hagan imputaciones directas en contra de personas a quienes se atribuya la comisión de delitos tipificados en los artículos 165 bis, 176, 318, 325, 354, 355, 355 Bis, 432, 434 o 439 párrafo primero del Código Penal para el Estado de Nuevo León, así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos. "La procuraduría prestará apoyo y protección suficientes a Jueces, agentes del Ministerio Público, peritos y demás servidores públicos, además a sus auxiliares, cónyuge e hijos, cuando así se requiera por su intervención en un procedimiento penal respecto a los delitos referidos en el párrafo anterior."

⁴⁴ "Artículo 45. Las sentencias producirán sus efectos a partir de la fecha que determine la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

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

SEGUNDO.—Se reconoce la validez del artículo 171, párrafo último, del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León.

TERCERO.—Se declara la invalidez de los artículos 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que indican "así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos" y "deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También"; 171, párrafo penúltimo, del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que indican "Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; delincuencia organizada y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 Bis" y "parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 Bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León, además los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos"; y 275 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León; declaración de invalidez que surtirá sus efectos a partir de la notificación de los puntos resolutiveos de esta sentencia al Congreso del Estado de Nuevo León.

CUARTO.—Publíquese esta resolución en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Nuevo León y en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*.

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

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

Respecto del punto resolutivo primero:

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

Respecto del punto resolutivo segundo:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

Respecto del punto resolutivo tercero:

Se aprobó la declaración de invalidez de las siguientes porciones normativas: del artículo 26 de la Ley de Ejecución de Sanciones del Estado de Nuevo León, la que indica "así como de los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos" del 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, la que señala "además los delitos establecidos en la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Polí-

tica de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos"; y del 275 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, la que prevé "y en la Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos", por mayoría de nueve votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con reservas, Aguilar Morales con reservas, Valls Hernández con reservas, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Cossío Díaz y Franco González Salas votaron en contra y anunciaron voto de minoría. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobó la declaración de invalidez del artículo 26, párrafo cuarto, de la Ley que Regula la Ejecución de las Sanciones Penales del Estado de Nuevo León, en la porción normativa que indica "deberá restringir las comunicaciones de los imputados o condenados con terceros, salvo el acceso de su defensor. También", por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176, Luna Ramos con la invalidez adicional de toda su primera parte, Franco González Salas con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176, Aguilar Morales con la invalidez adicional de la referencia al artículo 176, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Valls Hernández y presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó la declaración de invalidez del artículo 171 del Código Procesal Penal para el Estado de Nuevo León, en las porciones normativas que indican "Rebelión en todas sus modalidades; terrorismo; delincuencia organizada y agrupación delictuosa; contra la seguridad de la comunidad, a que se refiere el artículo 165 Bis" y "parricidio; privación ilegal de la libertad a que se refiere los artículos 354, 355 y 355 Bis; y robo cometido por métodos violentos, previstos en el Código Penal para el Estado de Nuevo León", por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz en contra de las consideraciones, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Valls Hernández reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

Se aprobó la declaración de invalidez del artículo 275 Bis del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Nuevo León, por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, con precisiones en cuanto a las consideraciones, Luna Ramos, en contra de las consideraciones, Franco González Salas con precisiones en cuanto a las consideraciones, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, con precisiones en cuanto a las consideraciones, Aguilar Morales con precisiones en cuanto a las consideraciones, Valls Hernández, con precisiones en cuanto a las consideraciones, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. La Ministra Luna Ramos, reservó su derecho de formular voto concurrente.

Se aprobaron por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, los efectos de las referidas declaraciones de invalidez.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

Respecto del punto resolutivo cuarto:

Se aprobó por unanimidad de diez votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

La señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas no asistió a la sesión de tres de julio de dos mil catorce previo aviso a la presidencia.

El señor Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

Nota: La presente ejecutoria también aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de noviembre de 2014.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, las consideraciones que contiene, aprobadas por 8 votos o más, en términos de lo dispuesto en el artículo 43 de la respectiva Ley Reglamentaria, se consideran de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

CONSULTA POPULAR REFERIDA A LA MODIFICACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS PARA QUE SE ELIMINEN 100 DE LAS 200 DIPUTACIONES FEDERALES PLURINOMINALES Y LAS 32 SENADURÍAS PLURINOMINALES. SU MATERIA ES INCONSTITUCIONAL, AL APLICAR NO SÓLO UNA CUESTIÓN SOBRE LA CONFORMACIÓN ORGÁNICA DEL PODER LEGISLATIVO FEDERAL, SINO UN TEMA ELECTORAL.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 4/2014. CÉSAR OCTAVIO CAMACHO QUIROZ. 3 DE NOVIEMBRE DE 2014. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JONATHAN BASS HERRERA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la sesión de tres de noviembre de dos mil catorce.

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Petición de consulta.** Mediante escrito presentado el quince de septiembre de dos mil catorce, ante la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, César Octavio Camacho Quiroz, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 5, 6, 12, fracción III, 13, 20, 21, 23, 24 y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, presentó una petición de consulta popular, cuyo propósito, manifestó, sería el siguiente:

"El propósito de la consulta es someter a la consideración de la ciudadanía si está de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de diputados federales por el principio de representación

proporcional (plurinominales) de 200 a 100 y se eliminen los 32 senadores por el principio de representación proporcional.

"La reducción en la conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión representaría, al menos, los siguientes beneficios para la vida democrática del país:

"1. La disminución del gasto público que representa el Congreso de la Unión.

"2. Facilitar la construcción de acuerdos entre los legisladores de las distintas fuerzas políticas.

"3. El fortalecimiento de la efectividad del voto emitido por los ciudadanos, al contar con un mayor número de diputados electos por el principio de mayoría (en proporción con el número de diputados plurinominales).

"4. Mantener el sistema mixto de representación, que reconoce la importancia de la mayoría, sin detrimento de la representación de las minorías. En el caso del Senado, por ejemplo, se mantiene la figura de la primera minoría.

"5. Asegurar la adecuada participación de todas las fuerzas políticas en su respectiva proporción.

"6. Preservar la garantía de la representatividad, manteniendo 100 diputados plurinominales.

"7. Refrendar la idéntica representación de las entidades federativas en el Senado, cada una con tres senadores: dos de la mayoría y uno de la primera minoría.

"8. Promover mayor calidad del debate parlamentario, conservando la riqueza de la pluralidad.

"9. Mayor espacio para la construcción de mayorías parlamentarias y la toma oportuna de decisiones.

"10. Mejorar el funcionamiento democrático sin cambiar el sistema electoral, pues no se reformarían los artículos constitucionales que versan sobre asuntos electorales, sino los que tratan de la integración de las Cámaras.

"11. Cambiar lo que hace 37 años permitió que los partidos que no ganaban elecciones, aunque obtenían votos, alcanzaran a tener diputados; ahora que cualquiera puede ganar.

"Hoy, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión está integrada por 300 diputados electos por el principio de mayoría relativa y 200 por el de representación proporcional (500 en total) y la Cámara de Senadores está integrada por 64 senadores electos por el principio de mayoría relativa, 32 por primera minoría y 32 por el principio de representación proporcional (128 en total).

"El intenso trabajo que se ha llevado a cabo en la presente Legislatura al interior de las Cámaras del Congreso de la Unión ha evidenciado la necesidad y conveniencia de modificar la integración tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores, a efecto de optimizar la capacidad de los legisladores para alcanzar mayorías, construir acuerdos y mejorar los procesos de toma de decisiones. Todo sin menoscabo de la efectiva representación de la ciudadanía en el Congreso.

"Los mexicanos necesitamos una democracia en la que los Poderes Ejecutivo y Legislativo establezcan un diálogo propositivo y edificante que asegure más y mejores resultados que se traduzcan en beneficios sociales y con menores costos políticos.

"En efecto, la nueva realidad histórica de nuestro país demanda que la Cámara de Diputados tenga una integración menor en cuanto a su número; de forma que exista un trabajo más cercano, de mayor colaboración entre todos los integrantes, elevando la calidad del debate y del discurso político. Esto permitirá que se desarrolle una mayor cercanía entre los diputados y los ciudadanos que representan; de forma que nos adaptemos al nuevo esquema constitucional en el que se contempla, entre otras figuras, la reelección legislativa. También es necesario contar con una representación más pura, lo cual se logra privilegiando la constitución de la Cámara por medio de diputados de mayoría relativa, fortaleciendo así el sistema mixto con preponderancia mayoritaria.

"La toma de decisiones que llevan a cabo los representantes populares, particularmente quienes integran las Cámaras del Congreso de la Unión, es el resultado de una democracia representativa, es decir, el mecanismo que tenemos todos los ciudadanos para participar del ejercicio del gobierno, aceptando que es imposible una participación directa en cada una de las decisiones de gobierno.

"Así, la representación democrática en México, en el orden federal, se expresa en las Cámaras de Diputados y de Senadores, que representan, por una parte, a todos los ciudadanos del país y, por otra, a las entidades federativas que conforman su territorio, respectivamente. El Poder Legislativo tiene, entre otras, como funciones principales, la elaboración y modificación de leyes o decretos que constituyen el marco jurídico que nos rige a los mexicanos en el orden nacional y el contrapeso del Poder Ejecutivo.

"A lo largo de la historia de nuestro país, el Poder Legislativo ha tenido diversos procesos de reforma a nivel constitucional, cuyo objeto fue la adaptación de éste a las realidades históricas en constante cambio. En este sentido, el Congreso se ha vigorizado mediante reformas constitucionales que aseguran una representación política más plural en su seno.

"En el caso de la Cámara de Diputados, su integración estaba conformada por 300 miembros. En 1963 se introdujeron los diputados de partido y más de una década después, la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Procedimientos Electorales de 1977 amplió los cauces para la participación política y, en el mismo año, se incorporó el principio de representación proporcional para la integración de la Cámara de Diputados, con el objeto de elegir a 100 legisladores más a través de éste. En 1986 se amplió a 200 el número de representantes populares al amparo de esa figura; y en 1993 se estableció que ningún partido que obtuviera el 60% o más de la votación nacional podría contar con más de 300 diputados por ambos principios.

"Respecto de la Cámara de Senadores, desde su incorporación en la Constitución de 1917 se mantuvo sin mayores alteraciones hasta las reformas de 1986 que modificaron el sistema de renovación de la Cámara. En 1993 se introducen cambios significativos que obedecían a una exigencia de un pluralismo político de mayor envergadura; se aumentó el número de integrantes a cuatro senadores; se regresó al sistema de renovación de cada seis años; se eligieron tres fórmulas de candidatos por cada Estado y el Distrito Federal y se incorporó la senaduría de primera minoría, asignada a la fórmula de candidatos que, por sí mismo, hubiese ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad federativa de que se tratara y, en virtud del porcentaje de representación que se tenía garantizado a la oposición en la Cámara Alta, la presencia de la mayoría se limitó a un 75%. En 1996, la integración de la Cámara varió de nuevo, al introducir los senadores de lista nacional y disminuir de tres a dos los senadores que se eligen por mayoría.

"Ahora bien, el Congreso de la Unión, al aprobar la Ley Federal de Consulta Popular, estableció que existe trascendencia nacional para una consul-

ta cuando ésta contenga elementos que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, o bien, que impacten en una parte significativa de la población. En los términos en que se propone la consulta, la trascendencia nacional se encuentra plenamente justificada, ya que no existe ordenamiento alguno en nuestro país que tenga un alcance tan completo en toda la República, el territorio y la población, como lo es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"La Constitución establece que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores. En este sentido, siendo el Poder Legislativo uno de los poderes constitutivos del Estado Mexicano, la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión tiene un impacto en todos los sectores de nuestra sociedad; de ahí que su conformación y funcionamiento sean un tema de trascendencia nacional.

"Así, resulta evidente que la modificación en la integración de las Cámaras del Congreso de la Unión, en concreto, del número de legisladores, repercute de manera directa en todo el territorio nacional e impacta a toda su población. La consulta popular del tema que se propone tiene como finalidad involucrar a toda la sociedad en un asunto que ha sido objeto de amplios debates en la palestra pública y que no ha encontrado aún consenso.

"Por tanto, esta consulta permitiría la participación de todos los mexicanos en un debate que requiere amplio consenso social y que afecta a todo el territorio nacional y a todos los mexicanos, lo que, sin duda, justifica la trascendencia nacional del tema.

"Ahora bien, la modificación en la integración o composición de las Cámaras de Diputados y Senadores requiere necesariamente de una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Sin embargo, es preciso aclarar que se trata de una propuesta que mejora el funcionamiento democrático sin modificar el sistema electoral, pues no significa un cambio en los métodos de elección ni en las reglas para la renovación del Poder Legislativo, razón por la cual, desde la perspectiva del suscrito, el tema puede ser sometido a una consulta ciudadana, al no contravenir lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución.

"En términos de todo lo expuesto, la propuesta de modificación de la Constitución para eliminar 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales se concreta en la siguiente pregunta:

"¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales? ..."

SEGUNDO.—Entrega de la documentación sobre la consulta popular al Instituto Nacional Electoral. Mediante oficio DGPL-1P3A-432, de quince de septiembre de dos mil catorce, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores comunicó al consejero presidente del Instituto Nacional Electoral que recibió un aviso de intención con respecto a una petición de consulta popular relativa a la pregunta *¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?*. Al citado oficio se acompañaron un total de ciento noventa y tres cajas que, a decir del peticionario de la consulta, contenían el número suficiente de firmas para cumplir con el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esto es, al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

TERCERO.—Resultado de la revisión practicada por el Instituto Nacional Electoral. El secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral remitió al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores el "Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de consulta popular promovida por diversos ciudadanos representados por el C. Sadot Sánchez Carreño."

Del análisis de dicho informe destaca que, en el punto 7, se concluye lo siguiente:

"7. ...

"De esta manera, se puede afirmar que el número de ciudadanos solicitantes es suficiente para cumplir con el requisito del 2% establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley Federal de Consulta Popular."

CUARTO.—Remisión de la consulta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Mediante oficio DGPL-1P3A, de veintiocho de octubre de dos mil catorce, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores informó al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que el Instituto Nacional Electoral determinó que la petición de consulta popular formulada por César Octavio Camacho Quiroz cumplió con el requisito de

firmas que establece el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c), de la Constitución Federal, motivo por el cual remitió el expediente a efecto de que este Alto Tribunal resolviera sobre la constitucionalidad de dicha solicitud de consulta, cuya propuesta de pregunta señala a la letra:

"¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?"

QUINTO.—**Radicación y turno del expediente.** En acuerdo de veintiocho de octubre de dos mil catorce, el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite el expediente relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la cual fue registrada bajo el expediente 4/2014, ordenándose su turno al Ministro José Fernando Franco González Salas para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver la presente revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, 5, 6, 12, fracción III y 28, fracciones III a VII, de la Ley Federal de Consulta Popular; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto segundo, fracción XIII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La solicitud de mérito fue presentada por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, motivo por el cual, debe reconocérsele legitimación para tal efecto, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular, que señala: "III. En el caso de que el instituto determine que se cumple el requisito establecido en la fracción I, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales."

TERCERO.—**Materia de la consulta sujeta a revisión de constitucionalidad.** De acuerdo a lo narrado en los resultandos, la petición de con-

sulta popular formulada por César Camacho Quiroz tiene como base la siguiente propuesta de pregunta:

¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

CUARTO.—**Estudio.** La revisión sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular se encuentra regulada en lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prohibir que puedan ser objeto de consulta las cuestiones relacionadas con: a) la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; b) los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; c) la materia electoral; d) los ingresos y gastos del Estado; e) la seguridad nacional; y, f) la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. El precepto constitucional de mérito es del tenor siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República.

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el re-

sultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

Por otra parte, a nivel legal, para que pueda formularse una consulta popular es necesario, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Consulta Popular, que el tema resulte de trascendencia nacional, esto es, que repercuta en la mayor parte del territorio nacional, así como que impacte en una parte significativa de la población.

Finalmente, en cuanto a los requisitos que debe reunir la pregunta sujeta a consulta popular, el artículo 28, fracción IV, inciso a), de la ley mencionada, dispone que ésta deberá reunir los siguientes requisitos:

- a) Derivar directamente de la materia de la consulta;
- b) No ser tendenciosa o contener juicios de valor;
- c) Ser elaborada empleando lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y,

d) Producir una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

Expuesto lo anterior, este Tribunal Pleno procederá, en primer término, a determinar si la materia de la petición de consulta popular no se encuentra en alguna de las proscipciones previstas en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal y, en caso de ser constitucionalmente consultable, resolverá si el tema es de trascendencia nacional, para, finalmente, definir si la pregunta propuesta reúne los requisitos a que se refiere el artículo 28, fracción IV, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular.

Así, debe destacarse, en principio, que las materias que se encuentran proscritas para ser materia de una consulta popular son las relativas a:

a) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

b) Los principios consagrados en el artículo 40 de la misma;

c) La materia electoral;

d) Los ingresos y gastos del Estado;

e) La seguridad nacional; y,

f) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

En el caso concreto, la consulta popular que se analiza pretende formular una pregunta para definir si se deben o no eliminar cien de las doscientas diputaciones federales plurinominales, así como las treinta y dos senadurías plurinominales.

De este modo, resulta claro que no se está en ninguno de los supuestos previstos en los incisos a), d), e) y f) anteriores, en tanto que la propuesta de consulta no pretende, en modo alguno, la restricción de algún derecho humano reconocido por la Constitución Federal, ni tampoco versa sobre temas relacionados con los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional o la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada.

Asimismo, la materia de la consulta de mérito tampoco pretende relacionarse con los principios consagrados en el artículo 40 constitucional, que señala:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Lo anterior es así, dado que la consulta de mérito no pretende modificar el carácter federal del Estado Mexicano ni su laicidad, amén de que tampoco se pretende alterar el carácter representativo, entendido como la idea de que la decisión de los asuntos políticos del país se define a través de representantes electos democráticamente por los ciudadanos. Así, la pretendida materia de la consulta popular únicamente propone reducir el número de representantes en las Cámaras del Congreso de la Unión, mas no alterar o cambiar el sistema representativo.

Ahora bien, surge la duda, entonces, sobre si la materia de la consulta popular que se analiza, al pretender formular una pregunta en el sentido de si deben eliminarse cien de las doscientas diputaciones plurinominales y las treinta y dos senadurías plurinominales, constituye o no parte de la materia electoral, o bien, si se trata únicamente de un aspecto orgánico del Poder Legislativo Federal.

Para tal efecto, resulta conveniente acudir, en primer término, a la intención que tuvo el Constituyente Permanente, al establecer la figura de la consulta popular en la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

La fracción de mérito fue incorporada al Texto Constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce. Del análisis de los trabajos legislativos de dicha reforma, en particular, del dictamen de la Cámara de Senadores de veintisiete de abril de dos mil once, se desprende que la incorporación a la Constitución de la consulta popular obedeció a lo siguiente:

"... este dictamen propone añadir la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada 'democracia semidirecta', como lo son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular es que puede ser activada –propuesta– por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo Federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos Cámaras, pueden activar el mecanismo de la consulta popular pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos

Cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. La propia Constitución señalará las materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"...

"Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

"Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las Constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia 'semidirecta', como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

"En América Latina, por ejemplo, todas las Constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

"Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las

decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

"Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia 'semidirecta', adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como 'democracia plebiscitaria', que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí se anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas 'al pueblo' como una manera de legitimación.

"Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

"Estas Comisiones Unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia 'semidirecta', puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.

"Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y responsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

"La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión

democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

"A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

"La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

"Atendiendo a esa finalidad estas Comisiones Unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

"Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrática-

representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía– de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.

"Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas.

"Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

"La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia 'semidirecta' (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos el cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

"En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que **no procede la realización de consultas populares son: la electoral**, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

"Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

"Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las mesas directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

"Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las

características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

"Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares que se realicen cada tres años, estén a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso."

En el dictamen de la Cámara de Diputados, que se constituyó como Revisora, fechado el veinticinco de octubre de dos mil once, se propusieron modificaciones a la minuta enviada por el Senado.¹

¹ En ese dictamen se señaló, en lo que interesa al presente asunto, lo siguiente:

"... La consulta popular, se constituye en una institución valiosa, para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado.—En este sentido, la consulta popular se coloca junto a otras referéndum, plebiscito, voto popular, como una figura indispensable dentro de la democracia participativa, frente al poder público.—La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público.—En estas condiciones, las Comisiones Dictaminadoras coinciden en modificar el porcentaje contenido en la minuta del Senado de la República en esta materia, del dos al uno por ciento, pues se considera excesivo y además nugatorio del derecho a la consulta, además de que dicho porcentaje pone en riesgo el objetivo de la presente reforma, ya que impediría en los hechos, que los gobernados puedan acceder a este importante derecho democrático.—A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en un número equivalente, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país.—Asimismo, estas Comisiones Unidas no comparten el porcentaje equivalente al cuarenta por ciento de los ciudadanos en la lista nominal, contenido en la minuta que se resuelve, ya que en el umbral y para que la consulta popular sea vinculatoria es muy alto, por ello, coincidimos en proponer la reducción al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores.—En este sentido, cobra importancia lo expresado por Adela Cortina, en su obra *Ética aplicada y democracia radical*, al enfatizar que el modelo de participación ciudadana debe contemplar 'una igual participación en doble sentido que cada

Dado el resultado de la votación obtenida en la Cámara de Diputados, en la que no se aprobó la reforma en los términos propuestos por la legisladora, respecto, entre otros, al artículo 35, fracción VIII, constitucional, se envió minuta a la Cámara de Senadores, en la cual se elaboró un nuevo dictamen fechado el trece de diciembre de dos mil once que, en la parte relativa señala lo siguiente:

"... Estas comisiones dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas Cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el proyecto de decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII."

Mediante nuevo dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el dieciocho de abril de dos mil doce, se aprobó, en sus términos, la propuesta original de reforma al artículo 35, fracción VIII, constitucional enviada por la Cámara de Senadores.²

quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las decisiones colectivas y los problemas que para él son importantes; segundo, que sean atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el sentido político del hombre'. Además de lo anterior, es procedente modificar el contenido de la fracción VIII, en su inciso 5o., que establece que la consulta popular procederá el mismo día de la jornada electoral federal, por considerarse que el ejercicio de este derecho se sujetaría a cada tres años, por tanto esta legisladora comparte el espíritu de la modificación y por justicia llega a la convicción de establecer una consulta popular por año, y que no coincida su ejercicio con el proceso electoral federal."

² Las razones que dieron origen a dicha aprobación fueron las siguientes:

"... la incorporación de la fracción VIII al artículo 35 dará sentido y coherencia a la reforma constitucional que transitará en las Legislaturas de los Estados, por lo que estas dictaminadoras, consideran conveniente admitirla en sus términos, porque perfecciona y facilita la instrumentación de las reformas aprobadas. No pasa por desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la consulta popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclamen, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como

Del análisis de los trabajos legislativos antes mencionados no se desprende que el Constituyente Permanente hubiere definido qué debía entenderse por "materia electoral" como supuesto de proscripción para una consulta popular. En este sentido, es conveniente destacar que cuando se introdujeron las diversas reformas al artículo 105 constitucional, en mil novecientos noventa y seis, para hacer procedente la acción de inconstitucionalidad en materia electoral, tampoco se explicó en los trabajos legislativos qué debía entenderse por dicha materia, lo que originó que este Tribunal Pleno fuera sentando los criterios respectivos.

Antes de la reforma constitucional de mil novecientos noventa y seis, frente a la necesidad de definir qué debía entenderse por materia electoral, para resolver sobre la procedencia o no de la vía, el Pleno sustentó en la acción de inconstitucionalidad 1/1995 que ni la Constitución, ni la legislación, ni la doctrina definen lo que debe entenderse por dicha materia, pues dicho concepto "... surgió a raíz de la reforma al artículo 105 constitucional, a virtud de la cual se instauró la acción de inconstitucionalidad; sin embargo, tal precepto no establece la definición o concepto que se busca ...". Asimismo, se indicó que la ley reglamentaria del citado precepto constitucional tampoco proporciona la definición o concepto de "materia electoral", amén de que tampoco puede desprenderse de las exposiciones de motivos de la aludida reforma constitucional.

Por tal motivo, siguiendo un método interpretativo de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal vigente en esa fecha, se sostuvo que:

- En todas las disposiciones precedentes se establece la selección o nombramiento de las personas que han de fungir como titulares de ciertos órganos de poder público.
- Esos órganos de poder son representativos de la ciudadanía, sea a nivel nacional como puede ser el presidente de la República, o de modo parcial

titular del poder público. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal de electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. En suma, la reforma política en México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Ésta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos. ..."

o seccional, como pueden ser los gobernadores de los Estados, los presidentes municipales o los regidores y síndicos municipales.

- La selección o nombramiento de esas personas se realiza a través del sufragio.

- Pero se aclara que no cualquier sufragio, sino precisamente el voto de los ciudadanos dentro de un proceso democrático establecido por la Constitución y las leyes.

Así, se concluyó que son normas de carácter electoral las que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal, lo que se desprende de la tesis P. CXXVI/95, visible en la página 237, Tomo II, diciembre de 1995, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que señala:

"MATERIA ELECTORAL. CONCEPTO DE, PARA LOS EFECTOS DE LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD.—³De la interpretación jurídica, armónica y sistemática de lo dispuesto en los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones II, IV y V, 41, 51, 52, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracción I y 122, fracción III, de la Constitución Federal, se infiere que para los efectos de la acción de inconstitucionalidad, establecida en la fracción II del artículo 105 de dicha Carta Fundamental, debe entenderse que son normas de carácter general que tienen como contenido la materia electoral, prohibidas de ser examinadas por la Suprema Corte de acuerdo con el mencionado artículo constitucional, aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o del Distrito Federal."

Con posterioridad a la reforma de mil novecientos noventa y seis, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha fijado los siguientes criterios sobre específicamente qué debe entenderse como materia electoral:

³ Esta tesis se refiere al texto del artículo 105 constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro.

En la acción de inconstitucionalidad 10/98, el Tribunal Pleno consideró que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, esto es, las que regulan los procesos electorales, pues debía considerarse que también pueden existir disposiciones reglamentarias de este tipo de normas que, de igual manera, regulen cuestiones electorales contenidas en ordenamientos distintos, en los que se consideren aspectos vinculados directa o indirectamente con los procesos electorales, como ejemplo se precisaron: las normas sobre distritación o redistribución; sobre creación de órganos administrativos para fines electorales; o las que regulen aspectos electorales que deban influir de una u otra manera en los procesos electorales y que no necesariamente se encuentren contenidos en la ley o Código Electoral sustantivo.

De igual manera se precisó que para definir la materia electoral, se requería adoptar un método interpretativo, para lo cual se estimó conveniente acudir a una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica, de las disposiciones constitucionales y legales que establecen lo inherente a la acción de inconstitucionalidad, en tratándose de leyes electorales.

Así, se citó el contenido de los artículos 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracción I, 116, fracciones I y II, y 122, párrafo tercero, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), de la Constitución Federal. De las disposiciones transcritas se desprendían los siguientes elementos:

- Los aspectos que constituyen la materia electoral.
- El derecho de los ciudadanos para votar y ser votados para un cargo de elección popular.
- Las obligaciones de los ciudadanos para votar y desempeñar los cargos de elección popular y para desempeñar las funciones electorales.
- La naturaleza, fines y derechos de los partidos políticos.
- La organización de las elecciones y de las autoridades electorales.
- La integración del Congreso de la Unión, de las Legislaturas Estatales, de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal y de los Municipios.
- Sistemas de elección de los integrantes de los órganos antes precisados con base en los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, y del presidente de la República y gobernadores de los Estados.

El análisis armónico de todas las disposiciones transcritas, estructuradas en su contexto normativo, sostuvo el Pleno, permitía establecer lo que debe entenderse por materia electoral y por normas generales en materia electoral. Continuó señalando el Pleno que, por cuanto hace a la materia electoral, el artículo 116, fracción IV, constitucional, vigente, hace una relación de materias que considera como "materia electoral", así, por ejemplo, se tenía lo siguiente: a) lo referente al sufragio, universal, libre, secreto y directo; b) como principios rectores la legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia, que deben observar las autoridades electorales; c) autonomía e independencia en las decisiones de las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia; d) establecimiento de los sistemas de medios de impugnación; e) plazos para el desahogo de todas las instancias considerando el principio de definitividad en las etapas de los procesos electorales; f) financiamiento público para los partidos políticos; g) equidad para el acceso de los partidos políticos a los medios de comunicación social; h) fijación de límites a las erogaciones de los partidos políticos en sus campañas y montos máximos de aportaciones, así como el establecimiento de sanciones por incumplimiento; e, i) tipificación de delitos y faltas en materia electoral, y sus sanciones.

Derivado de lo resuelto en dicha acción de inconstitucionalidad, se emitió la jurisprudencia P./J. 25/99, visible en la página 255, Tomo IX, abril de 1999, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es el siguiente: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO."⁴

⁴ El texto de la jurisprudencia es el siguiente: "En la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y cuatro, se instituyó este tipo de vía constitucional en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pero se prohibió su procedencia en contra de leyes en materia electoral; con la reforma a dicho precepto fundamental publicada en el mismo medio de difusión el veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, se admitió la procedencia de la acción en contra de este tipo de leyes. Con motivo de esta última reforma, la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de dicha Constitución prevé reglas genéricas para la sustanciación del procedimiento de la acción de inconstitucionalidad y reglas específicas cuando se impugnan leyes electorales. De una interpretación armónica y sistemática, así como teleológica de los artículos 105, fracción II, y 116, fracción IV, en relación con el 35, fracciones I y II, 36, fracciones III, IV y V, 41, 51, 56, 60, 81, 115, fracciones I y II, y 122, tercer párrafo, e inciso c), base primera, fracciones I y V, inciso f), todos de la propia Constitución, se llega al convencimiento de que las normas generales electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente

En otros precedentes este Tribunal Pleno ha incorporado algunos otros aspectos como parte de la materia electoral, tal como sucede con los preceptos que reglamentan la autonomía en el funcionamiento de las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia electoral y la independencia en sus decisiones (acciones de inconstitucionalidad 30/2001 y su acumulada 31/2001); aquellos preceptos que regulan la designación del gobernador interino de una entidad federativa (acción de inconstitucionalidad 28/2005, que superó lo resuelto en el diverso expediente 9/2001).

Por otra parte, en la acción de inconstitucionalidad 3/2005 se definió que las normas tendrían carácter electoral siempre y cuando regularan aspectos de los procesos previstos directamente en la Constitución Federal y no así respecto de la elección de cualquier funcionario. Dichas consideraciones dieron lugar a la tesis aislada P. XVI/2005, visible en la página 905, Tomo XXI, mayo de 2005, correspondiente a la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, cuyo rubro es: "NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL."⁵

con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistribución, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por lo tanto, esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia, pues al no existir disposición expresa o antecedente constitucional o legal alguno que permita diferenciarlas por razón de su contenido o de la materia específica que regulan, no se justificará la aplicación de las reglas genéricas para unas y las específicas para otras."

⁵ El texto de la tesis es el siguiente: "El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 25/99, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo IX, abril de 1999, página 255, con el rubro: 'ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.', sostuvo que las normas electorales no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con tales procesos o que deban influir en ellos. Ahora bien, de los artículos 41, primer y segundo párrafos, 115, fracciones I y VIII, 116, fracción IV, inciso a), y 122, apartado C, bases primera y segunda, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que ésta prevé principios para la elección de determinados servidores públicos, a saber: los titulares del Poder Ejecutivo y los integrantes del Poder Legislativo (en ambos tanto federales como locales), así como los integrantes de los Ayuntamientos (presidente municipal, regidores y síndicos), lo que implica que a otros niveles puede preverse legalmente la elección de ciertos funcionarios, pero los procesos no se regirán por dichos principios, por lo que si una ley establece que la designación de un servidor público diverso a los señalados debe hacerse mediante elecciones, ello no le confiere el carácter de electoral, porque para tener tal calidad es necesario que regule aspectos relativos a los procesos electorales, que son los previstos por la Constitución Federal."

Como se advierte de lo antes narrado, la definición relativamente amplia de qué deba entenderse por "materia electoral" ante la insuficiencia de la literalidad de la norma, emergió de la ponderación de factores como la legitimación de los partidos políticos para impugnar este tipo –y sólo este tipo– de leyes, el impacto de los especiales requisitos de tramitación de la acción en estos casos, la influencia en la recurribilidad de normas por vía de amparo, o las exigencias de articular la vía con los mecanismos de control en materia electoral, como intento de presentar la mejor articulación posible del conjunto de normas constitucionales relevantes.

Ahora bien, respecto del tema específico a que se refiere la consulta popular planteada, debe decirse que este Tribunal Pleno ya se pronunció en el sentido de que, lo relativo a la disminución de diputados de representación proporcional constituye un tema electoral, dado que no se afecta exclusivamente la conformación orgánica del Poder Legislativo de que se trate.

En efecto, al discutir en sesión de ocho de julio de dos mil catorce el proyecto de resolución de las acciones de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, relacionadas con la legislación electoral de Durango, por mayoría de siete votos⁶ se consideró que si bien la reducción de diputados de representación proporcional constituía un tema de definición orgánica del Poder Legislativo, lo cierto es que también implicaba un tema electoral, en tanto que, por un lado, se veía reducida la participación de los partidos políticos y, por otro, se afectaban los efectos que tendría la votación de la ciudadanía sobre el grado de representatividad deseado, amén de que dicha disminución tiene un impacto sobre la forma como operarán los principios de mayoría relativa y representación proporcional para asegurar que no exista sobrerrepresentación y subrepresentación de alguno de los partidos.⁷

En tal virtud, dado que la materia sobre la que versa la petición de consulta popular a que se refiere este expediente no implica únicamente una

⁶ La mayoría se integró por los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pérez Dayán y Silva Meza.

⁷ Este Tribunal Pleno se ha pronunciado en anteriores ocasiones respecto de la validez constitucional de normas que establecen la integración de los Congresos Estatales, admitiendo, implícitamente, la naturaleza electoral de las mismas. Tal es el caso de la acción de inconstitucionalidad 10/2009, promovida por el Partido de la Revolución Democrática, en la que se impugnó el artículo 26 de la Constitución Política del Estado de Tamaulipas y, al respecto, se cuestionó que el aumento en el número de diputados implicaba una desproporción entre los legisladores electos por los principios de mayoría relativa y representación proporcional, que impactaba en aspectos de representatividad en perjuicio de las minorías políticas. De igual manera, en las acciones de inconstitucionalidad 33/2009 y sus acumuladas 34/2009 y 35/2009, así como en las acciones de inconstitucionalidad 14/2010 y acumuladas 15/2010, 16/2010 y 17/2010 se analizó la legislación de Coahuila, al reconocerse como materia electoral la conformación del órgano legislativo local.

cuestión sobre la conformación orgánica del Poder Legislativo Federal, sino que, como lo ha considerado este Alto Tribunal, acarrea directamente diversas consecuencias sobre el sistema electoral por los efectos que puede tener en la votación de la ciudadanía, así como la participación y grado de representatividad de los partidos políticos —y, en su caso, de candidatos independientes— en las Cámaras del Congreso de la Unión, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que se está en presencia de un asunto de materia electoral y, por tanto, que no es susceptible de consulta popular en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Es inconstitucional la materia de consulta popular y la pregunta a que este expediente se refiere.

Notifíquese; con testimonio de la presente ejecutoria, 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, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo en contra de las consideraciones, Aguilar Morales en contra de las consideraciones, Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Silva Meza. Los Ministros Cossío Díaz, Luna Ramos, Aguilar Morales y presidente Silva Meza reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes. Los Ministros Sergio A. Valls Hernández y Alberto Pérez Dayán no asistieron a la sesión de tres de noviembre de dos mil catorce, el primero, por licencia concedida y, el segundo, previo aviso a la presidencia.

En la sesión privada extraordinaria celebrada el seis de noviembre de dos mil catorce se aprobó el texto del engrose relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014, por unanimidad de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de seis de noviembre de dos mil catorce, el primero, previo aviso a la presidencia y, el segundo, por licencia concedida.

El Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el texto de las consideraciones de fondo del engrose de la sentencia emitida en la revisión

de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014 quedó aprobado en los términos antes precisados.

Voto particular que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014.

En sesión de tres de noviembre de dos mil catorce, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió por unanimidad de nueve votos la revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular 4/2014, en el sentido de declarar inconstitucional la materia de la consulta popular y la pregunta a que este expediente se refiere.

En razón de ello, aun cuando coincido con el sentido del proyecto, pues la pregunta incide en una de las prohibiciones enunciadas en el artículo 35 constitucional; sin embargo, me manifiesto en contra de las consideraciones sostenidas en el proyecto, en atención a lo siguiente:

Respetuosamente, no comparto los argumentos que se sostienen respecto al planteamiento que se hace en el proyecto en relación a que la pregunta relativa a la disminución de diputados plurinominales constituye una cuestión electoral; lo anterior, en virtud de que en la sesión de ocho de julio de dos mil catorce, en la que se resolvió la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, me manifesté en contra de la propuesta toda vez que –a mi parecer– no puede considerarse un tema electoral, la forma en la que se integra el Congreso Estatal, sino que se trata de una definición de conformación del Estado, la cual no tiene una relación directa con la materia electoral. Asimismo, precisé que si bien dicha cuestión orgánica impacta a los procesos electorales, en realidad, estamos en presencia de un "tema estructural", lo cual encuentra justificación en lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, el cual establece en lo que interesa lo siguiente:

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

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

I. Los partidos políticos son entidades de interés público; la ley determinará las normas y requisitos para su registro legal, las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

"...

II. La ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

"...

"III. Los partidos políticos nacionales tendrán derecho al uso de manera permanente de los medios de comunicación social. Los candidatos independientes tendrán derecho de acceso a prerrogativas para las campañas electorales en los términos que establezca la ley.

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

"...

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

"...

"**Apartado C.** En la propaganda política o electoral que difundan los partidos y candidatos deberán abstenerse de expresiones que calumnien a las personas.

"Durante el tiempo que comprendan las campañas electorales federales y locales y hasta la conclusión de la respectiva jornada comicial, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación social de toda propaganda gubernamental, tanto de los Poderes Federales y estatales, como de los municipios, órganos de Gobierno del Distrito Federal, sus delegaciones y cualquier otro ente público. Las únicas excepciones a lo anterior serán las campañas de información de las autoridades electorales, las relativas a servicios educativos y de salud, o las necesarias para la protección civil en casos de emergencia.

"**Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

"IV. La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

"La duración de las campañas en el año de elecciones para presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

"La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

"V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

"**Apartado A.** El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

"...

"**Apartado B.** Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

"a) Para los procesos electorales federales y locales:

- "1. La capacitación electoral;
- "2. La geografía electoral, así como el diseño y determinación de los distritos electorales y división del territorio en secciones electorales;
- "3. El padrón y la lista de electores;
- "4. La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas;
- "5. Las reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral; conteos rápidos; impresión de documentos y producción de materiales electorales;
- "6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, y
- "7. Las demás que determine la ley.

"b) Para los procesos electorales federales:

- "1. Los derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
- "2. La preparación de la jornada electoral;
- "3. La impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
- "4. Los escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
- "5. La declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y senadores;
- "6. El cómputo de la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en cada uno de los distritos electorales uninominales, y

"7. Las demás que determine la ley.

"...

"**Apartado C.** En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

"...

"**Apartado D.** El Servicio Profesional Electoral Nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales de las entidades federativas en materia electoral. El Instituto Nacional Electoral regulará la organización y funcionamiento de este Servicio.

"VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución. ..."

En este sentido, del artículo 41 constitucional transcrito, se advierte la existencia de diversas figuras electorales, entre las que se encuentran los partidos políticos, su financiamiento, uso de medios de comunicación social, propaganda política, propaganda gubernamental, procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, autoridades electorales, los procesos electorales, el servicio profesional electoral nacional, medios de impugnación, entre otros.

Por tanto, el contenido de la materia es sumamente amplio, al referirse a todo lo relativo al conjunto de instituciones y normas jurídicas que conforman el sistema electoral, por lo que fácilmente convergen cuestiones tanto de derechos sustantivos como orgánicas, como lo es la conformación del órgano legislativo.

Así, como se menciona en la jurisprudencia P/J. 25/99 citada en el proyecto, la materia electoral se refiere al régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, que regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra.

En atención a ello, la integración del Congreso o las cuestiones relativas a los principios de mayoría relativa y representación proporcional, no pueden considerarse temas propiamente electorales, pues la conformación constitucional del órgano legislativo, no está comprendida dentro de las instituciones electorales descritas en el artículo 41, ya que en él se regulan los procedimientos democráticos, que tienen como finalidad canalizar la voluntad popular, pero no la estructura de un órgano de gobierno, motivo por el cual, aun cuando la configuración de un órgano legislativo requiere de procesos para su integración real, lo cierto es que las hipótesis normativas que determinan su estructura no pueden considerarse propiamente electorales; esto es, aunque los procedimientos electorales están encaminados a la designación de los funciona-

rios que integran el órgano legislativo, ello no implica que pueda descontextualizarse la norma constitucional orgánica que determina la estructura de dicho poder.

Así, el sistema de representación proporcional para la conformación del Congreso de la Unión se establece en los siguientes artículos constitucionales:

"Capítulo II "Del Poder Legislativo

"Artículo 50. El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores."

"Sección I "De la elección e instalación del Congreso

"Artículo 51. La Cámara de Diputados se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años. Por cada diputado propietario, se elegirá un suplente."

"Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones (sic D.O.F. 15-12-1986) plurinominales."

"Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadores, de los cuales, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.

"Los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.

"La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años."

De lo anterior se desprende que a diferencia de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, en los artículos citados, no se hace referencia esencialmente a los procesos electorales propiamente dichos, sino que, fundamentalmente, se refieren a la composición orgánica del Poder Legislativo. Al respecto, debe recordarse que, conforme al artículo 40 de la Constitución, México adopta como forma de Estado una Federación y como sistema de gobierno una democracia representativa (presidencialista). Así, dicho gobierno se divide en tres Poderes (Legislativo, Ejecutivo y Judicial).

En específico, el Poder Legislativo se deposita en dos Cámaras: de Diputados y de Senadores. La primera de ellas se compone de 500 miembros (300 elegidos por el principio de mayoría relativa y 200 por el principio de representación proporcional). La segunda se integra por 128 miembros (96 por el principio de mayoría relativa y 32 por el principio de representación proporcional).

En consecuencia, considero que el número de los integrantes del Congreso de la Unión, así como el principio por el que deben ser elegidos, no se refiere a los mecanismos para canalizar la voluntad popular, esto es, a un proceso electoral propiamente dicho, sino a un aspecto concreto de la forma de gobierno, es decir, la composición orgánica del Poder Legislativo.

A mayor abundamiento, no debe confundirse el diseño orgánico de los Poderes del Estado —en concreto, del número de sus integrantes y los principios para asegurar su representatividad— con el medio para elegir a los representantes de la ciudadanía y que propiamente se refiere a los procesos electorales.¹

Así, la materia electoral debe entenderse como aquella referida a los procedimientos y reglas formales con base en los cuales los ciudadanos eligen a sus representantes para integrar los poderes en los que se deposita el gobierno. Lo cual resulta distinto de la integración de los Poderes del Estado que resulta una cuestión constitucional, más no electoral.

No desconozco que el principio de representación proporcional ha sido estudiado como una materia electoral por este Alto Tribunal. Así se desprende de las siguientes tesis de jurisprudencia P/J. 67/2011 (9a.), P/J. 69/98 y P/J. 70/98.

"REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL.—Los artículos 52 y 54

¹ En este sentido, son ilustrativas las siguientes definiciones doctrinales relativas a las elecciones y a la democracia representativa: "Toda elección es un procedimiento formal establecido por normas de una organización, con base en la cual o parte de sus miembros seleccionan un grupo de su comunidad para ocupar determinados cargos en esa colectividad. Las elecciones, en el caso de un Estado, pueden hacerse para elegir al presidente de la República, a los miembros del Parlamento, y en circunscripciones geográficas de menor dimensión, a gobernadores y alcaldes. Estas elecciones se denominan 'políticas'. Los ciudadanos deciden quiénes van a ser los titulares de determinados cargos de autoridad dentro de la estructura político institucional del Estado. Éstas serían las elecciones de naturaleza política ... Es imposible comprender el fenómeno de las elecciones y más en política, si éstas no se contemplan como un proceso, conducidas en la sucesión de diversos momentos y etapas; esto es, como proceso electoral cuyos componentes fundamentales lo constituyen: 1. El electoral, es decir, el conjunto de personas con derecho a participar en ella, y que se halla previamente determinado (padrón electoral). 2. Los candidatos, es decir, las personas que aspiran a ocupar los cargos. 3. La votación, que es el elemento fundamental del proceso. 4. El escrutinio y las totalizaciones, y luego, por medio de un criterio de decisión fijado previamente, pasan a transformarse en cargos electos. Aquí es donde inciden los sistemas electorales". Chang Mota, Roberto. Los sistemas electorales. En Tendencias contemporáneas del derecho electoral en el mundo Memoria del II Congreso Internacional de Derecho Electoral, p. 253. "De lo anterior, cabe distinguir entre dos tipos de representación política: la primera, de carácter genérico, que puede presentarse en cualquier forma de gobierno en la que exista un individuo o un grupo de individuos que detentan la capacidad (el poder) de tomar las decisiones públicas que atañen —y vinculan— a todos los integrantes de la comunidad política. La segunda, más específica y que podríamos llamar, por ello 'representación política-democrática' que es aquella forma concreta de 'representación político-democrática' que es aquella forma concreta de representación política que es característica de las formas democráticas representativas, en donde la capacidad de tomar las decisiones políticas que detentan los representantes se deriva de la elección que de ellos hacen originariamente los ciudadanos.". Córdova Vianello, Lorenzo. El *sistema representativo*. En Formación y perspectivas del Estado en México, p. 112.

de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevén, en el ámbito federal, los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, los cuales tienen como antecedente relevante la reforma de 1977, conocida como 'Reforma Política', mediante la cual se introdujo el sistema electoral mixto que prevalece hasta nuestros días, en tanto que el artículo 116, fracción II, constitucional establece lo conducente para los Estados. El principio de mayoría relativa consiste en asignar cada una de las curules al candidato que haya obtenido la mayor cantidad de votos en cada una de las secciones territoriales electorales en que se divide el país o un Estado; mientras que la representación proporcional es el principio de asignación de curules por medio del cual se atribuye a cada partido o coalición un número de escaños proporcional al número de votos emitidos en su favor. Por otra parte, los sistemas mixtos son aquellos que aplican los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, de distintas formas y en diversas proporciones. Ahora bien, la introducción del sistema electoral mixto para las entidades federativas instituye la obligación de integrar sus Legislaturas con diputados electos por los principios de mayoría relativa y de representación proporcional; sin embargo, no existe obligación por parte de las Legislaturas Locales de adoptar, tanto para los Estados como para los Municipios, reglas específicas a efecto de reglamentar los aludidos principios. En consecuencia, la facultad de reglamentar el principio de representación proporcional es facultad de las Legislaturas Estatales, las que, conforme al artículo 116, fracción II, tercer párrafo, de la Constitución Federal, sólo deben considerar en su sistema ambos principios de elección, sin prever alguna disposición adicional al respecto, por lo que la reglamentación específica en cuanto a porcentajes de votación requerida y fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional es responsabilidad directa de dichas Legislaturas, pues la Constitución General de la República no establece lineamientos, sino que dispone expresamente que debe hacerse conforme a la legislación estatal correspondiente, aunque es claro que esa libertad no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Ley Suprema que garantizan la efectividad del sistema electoral mixto, aspecto que en cada caso concreto puede ser sometido a un juicio de razonabilidad.¹²

"MATERIA ELECTORAL. BASES GENERALES DEL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.—La abundancia de criterios doctrinarios así como de modelos para desarrollar el principio de representación proporcional, ponen de manifiesto la dificultad para definir de manera precisa la forma en que las Legislaturas Locales deben desarrollarlo en sus leyes electorales; sin embargo, esa dificultad se allana si se atiende a la finalidad esencial del pluralismo que se persigue y a las disposiciones con las que el propio Poder Revisor de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ha desarrollado dicho principio, para su aplicación en las elecciones federales. Las bases generales que tienen que observar las Legislaturas de los Estados para cumplir con el establecimiento del principio de proporcionalidad electoral en tratándose de diputados, derivadas del indicado precepto constitucional, son las siguientes: Primera. Condicionamiento del registro de la lista de candidatos plurino-

¹² Décima Época. Instancia: Pleno. Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro I, octubre de 2011, Tomo 1, materia constitucional, página 304. Unanimidad de once votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretarios: Nínive Ileana Penagos Robles, Mario César Flores Muñoz y Jesús Antonio Sepúlveda Castro.

minales a que el partido participe con candidatos a diputados por mayoría relativa en el número de distritos uninominales que la ley señale. Segunda. Establecimiento de un mínimo porcentaje de la votación estatal para la asignación de diputados. Tercera. Asignación de diputados independiente y adicionalmente a las constancias de mayoría relativa que hubiesen obtenido los candidatos del partido de acuerdo con su votación. Cuarta. Precisión del orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes. Quinta. El tope máximo de diputados por ambos principios que puede alcanzar un partido, debe ser igual al número de distritos electorales. Sexta. Establecimiento de un límite a la sobre-representación. Séptima. Establecimiento de las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación."³

"MATERIA ELECTORAL. EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL COMO SISTEMA PARA GARANTIZAR LA PLURALIDAD EN LA INTEGRACIÓN DE LOS ÓRGANOS LEGISLATIVOS.—El principio de representación proporcional en materia electoral se integra a un sistema compuesto por bases generales tendientes a garantizar de manera efectiva la pluralidad en la integración de los órganos legislativos, permitiendo que formen parte de ellos candidatos de los partidos minoritarios e, impidiendo, a la vez, que los partidos dominantes alcancen un alto grado de sobre-representación. Esto explica por qué, en algunos casos, se premia o estimula a las minorías y en otros se restringe a las mayorías. Por tanto, el análisis de las disposiciones que se impugnen, debe hacerse atendiendo no sólo al texto literal de cada una de ellas en lo particular, sino también al contexto de la propia norma que establece un sistema genérico con reglas diversas que deben analizarse armónicamente, pues no puede comprenderse el principio de representación proporcional atendiendo a una sola de éstas, sino en su conjunto; además, debe atenderse también a los fines y objetivos que se persiguen con el principio de representación proporcional y al valor de pluralismo político que tutela, a efecto de determinar si efectivamente la disposición combatida inmersa en su contexto normativo hace vigente ese principio conforme a las bases generales que lo tutelan."⁴

No obstante lo anterior, dichos criterios resuelven cuestiones que pertenecen propiamente a los procesos electorales, tales como:

- a) Los porcentajes de votación requerida.
- b) Las fórmulas de asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, una vez realizada la contienda.
- c) Las condiciones del registro de la lista de candidatos plurinominales.
- d) El orden de asignación de los candidatos que aparezcan en las listas correspondientes.

³ Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 189. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

⁴ Novena Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, noviembre de 1998, página 191. Unanimidad de once votos. Ponente: Olga María Sánchez Cordero. Secretario: Osmar Armando Cruz Quiroz.

- e) El tope máximo de diputados que puede alcanzar un partido, el cual debe ser igual al número de distritos electorales.
- f) El establecimiento de un límite a la sobre-representación.
- g) Las reglas para la asignación de diputados conforme a los resultados de la votación.

Por esa razón, aun cuando los criterios se refieran al principio de representación proporcional, en realidad son aspectos concretos que ya forman parte del proceso electoral propiamente dicho y que si bien derivan del diseño constitucional del Poder Legislativo; lo cierto es que las reglas electorales actúan en atención a lograr la integración real del órgano a través de la voluntad de los electores, esto es, en concreto, la forma democrática de designación de los funcionarios públicos; lo cual no puede confundirse con la configuración constitucional del sistema de pesos y contrapesos.

En efecto, lo resuelto en dichos asuntos no incide en el diseño constitucional del órgano legislativo, sino en los mecanismos electorales, a través de los cuales se canaliza la voluntad de los electores para la designación de sus representantes. Lo anterior se corrobora con la diferencia que la propia Constitución establece entre estos supuestos, pues por un lado habla de la materia electoral en el artículo 41 de la Constitución, entendida como "procesos electorales" y, por otro lado, de los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución y el diseño del órgano legislativo en el artículo 52 constitucional.

Así, aun cuando en diversos asuntos estas materias se hubiesen considerado y analizado de forma conjunta, ello atendió a las necesidades de analizar de forma integral cuestiones orgánicas de conformación del órgano y mecanismos de elección, de acuerdo a los asuntos que se sometían a discusión de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación; sin embargo, en la especie se trata de un análisis diverso, pues se somete a consideración el análisis de una prohibición constitucional contenida en el artículo 35, fracción VIII, inciso 3o., constitucional, en el que claramente se distingue entre los procesos electorales y el diseño estructural del Estado, pues en dicho artículo, por un lado, se habla de que no será objeto de consulta la materia electoral y, por otro lado, se habla de la conformación del Estado en el artículo 40 constitucional.

En consecuencia, la consulta popular no versa realmente sobre materia electoral, al someter al escrutinio público una reducción del número de diputados de representación proporcional y la eliminación de los senadores designados por el mismo principio, pues en realidad se trata de la conformación del órgano legislativo.

En ese sentido, no obstante considero que no se actualiza la prohibición referente a la materia electoral, esto es, que el propio artículo 35 de la Constitución, al hablar de las prohibiciones distingue entre los mecanismos de elección y la conformación de gobierno, estimo que en el caso si se actualiza la segunda prohibición relativa a los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución, dentro de los que se encuentra la voluntad del pueblo de constituir una República representativa.

En este aspecto, el proyecto señala sólo de manera genérica que la consulta no pretende modificar el carácter federal del Estado Mexicano ni su laicidad, amén de que tampoco se pretende alterar el carácter representativo, entendido como la idea de que la decisión de los asuntos políticos del país se define a través de representantes electos democráticamente por los ciudadanos; en virtud de que la consulta popular úni-

amente propone reducir el número de representantes en las Cámaras del Congreso de la Unión, mas no alterar ni cambiar el sistema representativo.

No obstante lo anterior, el artículo 35, fracción VIII, inciso 3o., constitucional, estableció una prohibición genérica respecto de los principios contenidos en el artículo 40 constitucional, lo cual obligaba a determinar si esa norma impone una prohibición para modificar, limitar, alterar o derogar alguno de dichos principios.

Del proceso legislativo no se advierte una definición expresa de los alcances en cuanto a la prohibición para la consulta de estos temas, es decir, si dicha prohibición se refiere a la derogación de alguno de esos principios o si la prohibición alcanza a cualquier tipo de alteración a dichos principios. El dictamen de la revisora del 26 de febrero de 2014 estableció:

"... En este precepto están contenidos los principios fundamentales relativos a la forma de gobierno de la República Mexicana, la cual por decisión del Poder Constituyente es:

"a) Representativa;

"b) Democrática;

"c) Laica; y

"d) Federal

"Se trata de los principios fundamentales relativos al régimen de gobierno, a partir de los cuales se estructuran los poderes públicos y las instituciones del Estado, sobre la base de la distribución de competencias por materia y por territorio.

"De lo anterior se puede afirmar que por voluntad del legislador que reformó y adicionó la Ley Fundamental incluyendo en su texto la 'consulta popular' como un derecho político ciudadano, éste no puede ejercerse cuando la materia de una consulta tenga relación con alguno de estos principios fundamentales de la República Mexicana ..."

Así, en el proceso legislativo no hay claridad respecto a que la prohibición se refiera sólo a derogar los principios referidos, por lo que debe entenderse simple y sencillamente que ninguno de los temas relativos a los principios previstos en el artículo 40 constitucional puede ser objeto de consulta, ni para modificar, ni mucho menos para derogar alguno de los principios, como en el presente caso lo es la representatividad.

Se corrobora lo anterior, pues cuando el Pleno ha abordado el tema de los mecanismos para implementar los principios de representación proporcional o mayoría relativa a nivel estatal ha otorgado libertad configurativa, siempre y cuando se respete la representatividad que se busca cumplir a través de los principios de mayoría relativa y representación proporcional.

Además, la disminución en el número de diputados y senadores plurinominales podría repercutir en el principio de representatividad contenido en el artículo 40 constitucional, pues la representación proporcional tiene por objeto permitir una representatividad efectiva de los partidos minoritarios, lo cual incide en lo que pretende tutelar el referido artículo 40 constitucional, en cuanto a que debe garantizarse la efectiva representación en el órgano legislativo de aquellos ciudadanos que votaron por esos partidos minoritarios.

Por lo anterior, a mi parecer, la materia de la consulta tendría por objeto modificar, aunque no derogar, uno de los principios constitucionales consagrados en el artículo 40 constitucional, como lo es la representatividad, pues a través de la disminución del número de diputados plurinominales se altera la conformación de un órgano legislativo que necesariamente debe buscar siempre representatividad tanto de las mayorías como de las minorías.

En ese aspecto, con independencia de que con la disminución se cumpla o no con el principio de representatividad, ello no puede ser objeto de consulta, pues se está en presencia de una prohibición constitucional en materia de consulta popular, al estarse modificando el referido principio; motivo por el cual, coincido con el sentido del proyecto en el que se declara la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular y la pregunta relativa, aunque difiero de las consideraciones del proyecto, por las razones aquí expuestas.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales, respecto a la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014.

El tres de noviembre de dos mil catorce, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014, que tenía como base la siguiente pregunta: ***¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?***

Por unanimidad de votos, el Pleno determinó, a grandes rasgos, que la materia de dicha consulta resultaba inconstitucional, en la medida que su objeto se insertaba en uno de los supuestos de prohibición establecidos en el artículo 35, fracción VIII, inciso 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, específicamente, el relativo a la **materia electoral**.

En oportunidad de mi intervención alrededor de la discusión del caso, manifesté mi conformidad con la invalidez constitucional de la materia de la consulta; sin embargo, como también lo expuse, no puedo convenir en la calificación por la que se atravesó para llegar a esa conclusión.

Cierto, como lo he expuesto en otros asuntos resueltos por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, concretamente en las acciones de inconstitucionalidad 27/2012 y sus acumuladas 28/2013 y 29/2013, relacionadas con la legislación electoral de Durango, la problemática vinculada con la disminución en el número de diputados de un Congreso (en ese caso Local) no involucra un aspecto de naturaleza electoral, sino más bien de una cuestión de mera estructura de uno de los poderes del Estado.

Es decir, desde mi visión de cosas, a pesar de que la composición de todo Congreso, finalmente, deriva de un proceso electoral, lo cierto es que esa circunstancia no repercute en situaciones propias de esa naturaleza (como aspectos condicionantes del proceso) siendo, por tanto, simples cuestiones estructurales u organizacionales del Poder Legislativo.

Bajo esas ideas, insisto, la materia de la consulta no incidía en el supuesto (material electoral) que proscribe la Constitución, al no alcanzar un objeto de naturaleza pro-

piamente electoral; de ahí que su invalidez, a mi parecer, no podía sustentarse en ese extremo.

No obstante, como lo adelanté, y esto justifica la formulación de este voto, me parece que, en todo caso, la inconstitucionalidad de la materia derivaba de su incidencia en un diverso supuesto de prohibición marcado por el multitudinario artículo 35 constitucional, específicamente el vinculado con los principios establecidos en el artículo 40 constitucional, que establece:

"Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental."

Al respecto, estimo que la actualización de ese supuesto en el caso se materializaba, porque la circunstancia de que la consulta buscara reducir las diputaciones y senadurías ponía de manifiesto que se trataba de tópicos que repercutían, como mínimo, en los principios de representatividad y participación política (*integración de los órganos legislativos, sistema de distribución de votaciones frente a representación, pluralismo político, por decir lo menos*), que paralelamente involucran expresiones de la democracia de nuestro sistema y, por ende, evidentemente alcanzan el contenido del referido artículo 40 constitucional.

Luego, creo que esas son las razones que debieron sostener la consulta.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de tres de noviembre de dos mil catorce.

Comparto la resolución aprobada por la mayoría, pues estimo que la materia de la consulta popular, sometida a nuestra revisión, encuadra en la materia electoral, vedada en términos del numeral 3o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

Sin embargo, no comparto integralmente la metodología utilizada en la resolución para llegar a esta conclusión.

La pregunta propuesta por la ciudadanía para consultarse al resto de la población dice: ¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?

Participo en el criterio de la mayoría de que la materia de esta pregunta está vedada, pues comparto el criterio de que la definición de lo *electoral* abarca no sólo las reglas atinentes a la elección de los funcionarios mediante sufragio popular, sino también la conformación de los órganos representativos, ya que el diseño de un órgano legislativo trasciende la dimensión orgánica y se inserta en el ámbito de la configuración de los principios de mayoría y de representación proporcional, ambos componentes de la cláusula democrática.

Este voto tiene el propósito de aclarar que, de acuerdo a los precedentes de esta Suprema Corte, el contenido semántico del concepto *materia electoral* es flexible en su alcance, ya que, algunas veces, esta Corte ha optado por un alcance restringido,

mientras que otras ha utilizado una definición más amplia, por lo que la opción interpretativa del día de hoy debe ubicarse en este contexto más amplio.

Esta flexibilidad semántica del concepto no muestra una metodología de interpretación contradictoria de esta Suprema Corte; refleja la complejidad del Texto Constitucional, al articular los distintos procesos de control constitucional, pues cada una de esas definiciones sirve a los principios constitucionales involucrados en cada uno de los procesos en los que se ventilan cuestiones electorales.

Por tanto, estimo necesario dar las razones por las cuales concluyo que la definición amplia de la materia electoral es la constitucionalmente exigida en el interior de la consulta popular.

Como se afirma en la resolución aprobada en la sesión de hoy, en el artículo 35, fracción VIII, constitucional no se contiene una definición de lo que debe entenderse como materia electoral, definición que tampoco se desprende del proceso de reforma constitucional.

Así, ante la falta de una definición, la resolución decide acudir a la construida jurisprudencialmente en el contexto de la acción de inconstitucionalidad, la que adopta para aplicarse en la consulta popular.

Para realizar esta operación interpretativa, la resolución parte de la premisa, un tanto implícita, de que el concepto de materia electoral es unitario, pues la definición amplia que trae a colación es la que se ha utilizado para interpretar el mismo concepto en los artículos 105, fracción II, constitucional, para determinar la procedencia de la acción de inconstitucionalidad contra leyes electorales, y 116, fracción IV, para desprender los principios electorales vinculantes a los estados.

Como anticipé, no comparto la premisa de que el concepto de materia electoral tenga este significado fijo.

Como lo sostuve al resolver la revisión de la consulta 2/2014, la materia electoral tiene más de un significado posible, todas compatibles entre sí, pues cada una de ellas sirve para servir al principio *pro actione*. Así, en materia de amparo, se ha adoptado una interpretación restrictiva, ya que es una causal de improcedencia, mientras en la acción de inconstitucionalidad se ha adoptado una interpretación amplia, al ser un supuesto de procedencia de ese juicio. En controversia constitucional se ha adoptado una interpretación intermedia.

Esta pluralidad de definiciones se encuentra sintetizada en la tesis de jurisprudencia 125/2007 de este Pleno, de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL."

En esta parte me separo de la resolución de la mayoría porque no da cuenta de estas distintas posibilidades interpretativas y, por tanto, no justifica la razón por la cual deberíamos adoptar la que propone por encima de las otras.

Desde mi perspectiva, en cada proceso de control constitucional, esta Corte debe analizar qué definición de la materia electoral debe utilizar, opción que debe realizar, insis-

to, considerando los principios involucrados y los fines institucionales buscados por el proceso de control en el que se ubica.

Incluso, estimo que, de no existir alguna razón constitucional que sostuviera la preferencia por la definición amplia, este Pleno debería optar por la más restrictiva, es decir, aquella que define la materia electoral como la que versa sobre las reglas del proceso de designación de funcionarios en el proceso democrático –es decir, la definición que hemos utilizado en el juicio de amparo–, pues la consulta popular es un derecho de naturaleza política que debe maximizarse conforme al principio pro persona, lo que se logra con una definición restrictiva que amplía el número de tópicos consultables a la población.

Sin embargo, como lo anticipé, estimo que sí existe una razón constitucional en la Constitución que obliga a escoger la definición amplia de materia electoral.

En efecto, el Constituyente dispuso, de manera coherente, que no fueron materia de consulta popular tanto la materia electoral como los principios establecidos en el artículo 40 constitucional, entre los que se encuentra la cláusula democrática. En mi opinión, ambos extremos conforman una línea continua que, de un lado, encuentra las reglas adjetivas del proceso electoral, como núcleo duro del concepto de materia electoral y, del otro, la cláusula del régimen democrático representativo, la que contiene los subprincipios de mayoría y de representación proporcional.

Así, de la exclusión de ambas materias de los tópicos consultables directamente a la población, infiero la existencia de un principio: la indisponibilidad de nuestra forma de gobierno.

El Constituyente dispuso que fuera removido de la discusión de los canales de participación directa la permanencia de nuestro *edificio democrático*, por lo que no podría ser a través de una vía democrática directa el camino para cambiar el principio de representación proporcional que ordena a los órganos legislativos.

En este sentido, comparto que la materia de la presente consulta está vedada, conforme a la fracción VIII del artículo 35 constitucional, pues se pretende consultar a la población si está de acuerdo en reconfigurar la integración de las dos Cámaras del Congreso de la Unión para, en un caso, suprimir a los senadores de representación proporcional y, en el otro, para reducir a los diputados elegidos por ese principio.

Los promoventes de la consulta reconocen que la interrogante que se pretende someter a consulta de la población plantea la disyuntiva de fortalecer el principio de mayoría relativa frente a la de preservar la actual configuración del principio de representación proporcional.

Esto, desde mi perspectiva, actualiza un tema vedado por la Constitución, pues justamente tiene el propósito de consultar a la población si está de acuerdo en conservar el diseño de sus instituciones democráticas, las que se decantan por un determinado balance escogido por el Constituyente entre los subprincipios de mayoría y representación proporcional, que es justamente lo que se pretendió remover de la consulta popular.

Este tópico se ubica en un punto intermedio en el continuo presentado al inicio por los extremos de la materia electoral y uno de los principios del artículo 40 constitucional, a saber, la cláusula democrática representativa.

Por tanto, reconociendo la flexibilidad del contenido semántico del concepto materia electoral y la existencia de distintas definiciones útiles para el resto de sedes de control constitucional, estimo que la definición escogida el día de hoy es la correcta para resolver sobre la constitucionalidad de una consulta popular.

Nota: La tesis de jurisprudencia P./J. 125/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Juan N. Silva Meza en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 4/2014.

En el presente voto expongo las razones por las cuales, si bien comparto el sentido de la resolución, en cuanto a la inconstitucionalidad de la materia de la consulta por ser materia electoral, difiero de algunas de las consideraciones que se hacen en el proyecto.

En primer lugar, debo señalar que la sentencia de mayoría es omisa en precisar cuál es la materia de la presente consulta popular, pues únicamente se dice, en relación con la materia de la consulta, que la misma tiene como base la pregunta *¿Estás de acuerdo en que se modifique la Constitución para que se eliminen 100 de las 200 diputaciones federales plurinominales y las 32 senadurías plurinominales?*

Ahora bien, esta afirmación desde mi perspectiva no implica una precisión de la materia de la consulta, entonces, partiendo de la base de que en el escrito de petición de consulta popular formulado por César Octavio Camacho Quiroz se dice que "el propósito de la consulta es someter a la consideración de la ciudadanía si está de acuerdo con que se reforme la Constitución para que se reduzca el número de diputados federales por el principio de representación proporcional (plurinominales) de 200 a 100 y se eliminen los 32 senadores por el principio de representación proporcional"; puedo afirmar que **la materia de la presente consulta popular es la regulación constitucional sobre la conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión.**

A lo largo del análisis de las consultas populares que antecedieron la resolución de la presente, he señalado que éste es el único mecanismo de democracia participativa previsto en nuestro Texto Constitucional. De ahí su trascendencia, pues enriquece el sistema democrático mexicano.

Además, he señalado que es un derecho fundamental del ciudadano que, en términos del artículo 35 constitucional, tiene la posibilidad de votar sobre temas trascendentales e incidir en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Atento a lo anterior, estimo que el estudio de las limitaciones previstas tanto constitucional como legalmente, debe abordarse desde una perspectiva estricta, toda vez que se debe propiciar su utilización y abonar así al desarrollo democrático del país.

En este contexto de construcción de parámetros para el ejercicio de este mecanismo novedoso al interior de nuestro sistema jurídico y político, es que considero de gran relevancia el ejercicio que ha realizado este Tribunal Pleno con el fin de delimitar el contenido de las materias que, por mandato constitucional, no pueden ser objeto de consulta popular.

Entonces, tomando como punto de partida la materia precisada en los párrafos precedentes, comparto las consideraciones expresadas en la sentencia, en las cuales se

justifica que su inconstitucionalidad versa sobre materia electoral, la cual no puede ser objeto del medio del presente medio de participación democrática.

Ha sido mi criterio, el cual coincide con la mayoría de los integrantes del Tribunal Pleno, el considerar que las disposiciones relativas a la conformación de las Cámaras del Congreso de la Unión tienen una implicación evidente sobre las votaciones que la ciudadanía emite respecto de la representación que tiene, lo que incide necesariamente en la materia electoral.

Afirmo lo anterior, en congruencia con el sentido de la postura que expresé en la acción de inconstitucionalidad 27/2013 y sus acumuladas, en las que este Tribunal Pleno resolvió que aquella disposición que prevé una disminución en el número de diputados en el Congreso Local debe ser considerada como norma en materia electoral para efectos de la procedencia de la acción.

En otro orden de ideas, **no comparto** la afirmación que se hace en la sentencia en el sentido de que no se actualiza ninguno de los otros supuestos previstos en los artículos 35, fracción VIII, numeral 4, de la Constitución Federal y 28, fracción IV, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular.

Lo anterior, en virtud de que la materia de la presente consulta implica, una reforma constitucional, lo que desde mi perspectiva, incide directamente en el principio de representatividad y, por consiguiente, altera el orden federal, por lo que se afectan los principios consagrados en el artículo 40 constitucional.

Como lo he señalado en diversos asuntos en los que se ha abordado el tema de la impugnación de reformas a preceptos constitucionales e incluso las revisiones de constitucionalidad de la materia de las consultas populares 1/2014 y 3/2014, la función de modificación de la Carta Magna está supeditada al orden jurídico constitucional, pues en términos del artículo 135 constitucional, la reforma o adición de la misma tiene que realizarse respetando las reglas estrictas para ello; lo que implícitamente tiende a lograr, por una parte, la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales mientras así sean considerados y, por la otra, a introducir gradualmente aquellas reformas que ajusten la Constitución a las necesidades políticas, económicas y sociales de nuestro país.

Ha sido mi criterio, desde que se vio este tema por primera vez en la llamada controversia sobre materia indígena (controversia constitucional 82/2001) y en reiteradas ocasiones posteriores, el considerar que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en el artículo 135 constitucional constituya un órgano complejo que funciona sólo para reformar la Constitución.

Desde mi perspectiva, el Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales no forman un órgano con unidad y voluntad, la expresión del artículo 135 constitucional debe entenderse como la referencia a una combinación de órganos que tienen encomendada una función, reformar, sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente.

En consecuencia, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución, se limitan a ejercer una facultad que ésta les confiere, por lo que su actuar concatenado y con la condición del estricto-

to acatamiento a las reglas formales, producirá la integración de nuevas normas a la Constitución.

Por lo tanto, si las reformas a la Constitución se realizan a través de la colaboración antes referida, es evidente que tales actos no se ejecutan sino por Poderes Constituidos, como son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, órganos que, por tal motivo, no actúan ilimitadamente, sino conforme a sus facultades constitucionales.

Partiendo de esta consideración, y entrando al tema que ahora nos ocupa, estimo que el respeto al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional garantiza que cualquier modificación o adición a su texto sea resultado de la voluntad de los miembros del Sistema Federal Mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, los cuales, esencialmente, cumplen con la función de representar la voluntad popular.

En conclusión, reitero mi criterio en el sentido de que la Constitución garantiza que las normas modificadas, en cuanto a su contenido, estén sujetas al orden constitucional, no alterando sus principios fundamentales, y es a través del procedimiento estricto establecido en aquélla como se asegura que efectivamente sean los órganos referidos que representan la voluntad del pueblo mexicano, los que realicen las citadas modificaciones.

Entonces, cuando los órganos constituidos ejercen las funciones antes descritas, en mi concepto, se pone en marcha el diseño federal representativo establecido en el artículo 40 constitucional, ya que implica la participación tanto de órganos federales como de los Estados.

Por consiguiente, si a través de la consulta popular de que se trata se pretende una modificación del texto constitucional, en razón de que, como se refirió anteriormente, la modificación de la integración del Congreso de la Unión encuentra su regulación en la Carta Magna, resulta claro, a mi manera de ver, que se alteraría el orden federal antes descrito, pues dicha modificación no sería resultado del procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna.

Por último, considero importante precisar que la postura que hoy sustento **no implica que nunca** pueda cuestionarse el texto constitucional a través de este medio de participación ciudadana.

Lo anterior, pues la Constitución sí puede ser materia de consulta popular, sin embargo, dicho cuestionamiento no puede implicar, como hoy sucede, que se desplacen las funciones constitucionalmente reconocidas para modificarla.

Me explico, para que la consulta en materia constitucional sea procedente es necesario que, a través de la misma, se permita la implementación del proceso de reformas previsto en el artículo 135 constitucional, esto es, que la consulta popular tenga fuerza de iniciativa de reforma constitucional y no se pretende generar como resultado de la misma un cambio a la Constitución.

Son los motivos anteriores los que me llevan a compartir el sentido del proyecto y algunas de las consideraciones de la sentencia mayoritaria, pero también a separarme de los argumentos que a lo largo de este voto he precisado.

CONSULTA POPULAR REFERIDA A LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DE DICIEMBRE DE 2013, ESTO ES, AL OTORGAMIENTO DE CONTRATOS O CONCESIONES A PARTICULARES NACIONALES O EXTRANJEROS, PARA LA EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO, EL GAS, LA REFINACIÓN, LA PETROQUÍMICA Y LA INDUSTRIA ELÉCTRICA. SU MATERIA ES INCONSTITUCIONAL, AL ESTAR RELACIONADA DIRECTAMENTE CON EL CONCEPTO DE INGRESOS DEL ESTADO.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 1/2014. ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR, ELENA PONIAŃOWSKA AMOR, CLAUDIA SHEINBAUM PARDO, JAVIER JIMÉNEZ ESPRIÚ Y MARTÍ BATRES GUADARRAMA. 30 DE OCTUBRE DE 2014. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: ALEJANDRO CRUZ RAMÍREZ.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—Presentación del aviso de intención con petición de consulta popular. El diez de abril de dos mil catorce, los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú y Martí Batres Guadarrama, este último designado como representante común, presentaron ante la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, aviso de intención con petición de consulta popular relativa a la "*reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre del año dos mil trece*".

SEGUNDO.—Trámite y publicación de la constancia del aviso de intención. Recibido el aviso de intención, la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores publicó el treinta de abril de dos mil catorce en la gaceta parlamentaria¹ de dicha Cámara la *Constancia que acredita la presentación del aviso de intención* y entregó a los peticionarios el formato para la obtención de firmas.² El aviso y la constancia de referencia, se insertan a continuación:

¹ Documentos consultables en la Gaceta Parlamentaria del Senado disponible en la página web www.Camaradesenadoresdelcongresodelaunion

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de abril de dos mil catorce.

México, Distrito Federal, abril 10, 2014.

AVISO DE INTENCIÓN

Senador Raúl Cervantes Andrade
Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de
Senadores del H. Congreso de la Unión,
Presente

Los suscritos, ciudadanos mexicanos en pleno goce de nuestros derechos políticos y ciudadanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en los artículos 35 fracción VIII constitucional y 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, con domicilio para oír y recibir notificaciones el ubicado en Santa Anita número 50, col. Viaducto Piedad, delegación Iztacalco; ante Usted, con el debido respeto, comparecemos para exponer:

En términos de las disposiciones constitucionales y legales referidas, acudimos formalmente a hacer de su conocimiento que es nuestro propósito que se lleve a cabo una consulta popular respecto del siguiente tema de trascendencia nacional:

LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA ENERGÉTICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL DÍA 20 DE DICIEMBRE DEL AÑO 2013

El tema sobre el cual se propone realizar CONSULTA POPULAR, es de trascendencia nacional, ya que afecta a todos los ciudadanos mexicanos, en todo el territorio nacional, en sus patrimonios, empleos y bienestar general. La reforma constitucional sobre la cual solicitamos CONSULTA POPULAR, pone en entredicho la soberanía nacional y la riqueza de nuestro país.

Por lo expuesto y fundado, a Usted C. Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, respetuosamente pedimos:

PRIMERO.- Nos tenga por presentados con la calidad que ostentamos, presentando formal aviso de intención de que se lleve a cabo consulta popular en los términos dispuestos por el artículo 35 fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su Ley Reglamentaria.

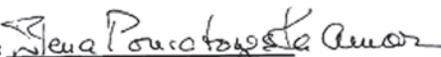
SEGUNDO.- Por señalado el domicilio para oír y recibir notificaciones.

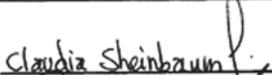
TERCERO.- Se nos proporcionen, en el término correspondiente, los formatos a que alude el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.

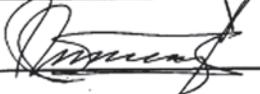
Atentamente,

Andrés Manuel López Obrador: 

Martí Batres Guadarrama: 

Elena Poniatowska Amor: 

Claudia Sheinbaum Pardo: 

Javier Jiménez Espriú: 



FORMATO DE AVISO DE INTENCIÓN DE CIUDADANOS MEXICANOS DIRIGIDO AL PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA DE SENADORES PARA PETICIÓN DE CONSULTA POPULAR, QUE SE ELABORA CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 14 DE LA LEY FEDERAL DE CONSULTA POPULAR.

A fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, los ciudadanos:

Andrés Manuel López Obrador
Martí Batres Guadarrama
Elena Poniatowska Amor
Claudia Sheinbaum Pardo
Javier Jiménez Esprú

Quienes se identifican con:

Credencial de elector expedida por el Instituto Federal Electoral (se anexan copias)

110303



Designando como representante común a:

Martí Batres Guadarrama

y con domicilio para oír y recibir toda clase de notificaciones y documentos el ubicado en Santa Anita número 50, colonia Vidueto Piedad, delegación Iztacalco, D.F., México

Manifestamos, ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, la intención de que se lleve a cabo una consulta popular con fundamento en los artículos 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, respecto del siguiente tema:

La reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el diario oficial de la Federación el día 20 de diciembre del año 2013



Por lo anteriormente expuesto, solicitamos se tenga por requisitado el presente Aviso de Intención a efecto de que se continúen los tramites constitucionales y legales correspondientes a la consulta popular solicitada.

Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión
a 10 de abril de 2014.

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to be "M. A.", written above a horizontal line.



CONSTANCIA QUE ACREDITA LA PRESENTACIÓN DEL AVISO DE INTENCIÓN

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular, emite la siguiente

CONSTANCIA

Para acreditar que, con fundamento en los artículos 14 y 20 de la Ley Federal de Consulta Popular, los ciudadanos Andrés Manuel López Obrador, Martí Batres Guadarrama, Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo y Javier Jiménez Espriú, dieron Aviso de intención a quien suscribe la presente constancia, en el que manifiestan la petición de que se lleve a cabo una consulta popular respecto de la reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día veinte de diciembre de dos mil trece.

La presente Constancia ratifica que en dicho Aviso de intención los citados ciudadanos designaron como representante común al ciudadano Martí Batres Guadarrama y como domicilio para oír y recibir todo tipo de documentos el ubicado en Santa Anita, número 50, Colonia Viaducto Piedad, Delegación Iztacalco, México, Distrito Federal.

La presente constancia se acompaña del *formato para la obtención de firmas* determinado por las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto Nacional Electoral.

Para los efectos de lo previsto en la parte final del segundo párrafo del artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular la presente constancia será publicada en la Gaceta del Senado.

Cámara de Senadores, a 24 de abril de 2014.

ATENTAMENTE


SEN. RAUL CERVANTES ANDRADE
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA CÁMARA DE SENADORES.

TERCERO.—**Formal solicitud de la consulta popular.** El diez de septiembre de dos mil catorce, el ciudadano Martí Batres Guadarrama presentó ante la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores la petición formal de consulta popular, a la cual, según señalaron, adjuntaron ciento treinta y seis cajas que contenían las firmas suficientes, para cumplir con el porcentaje establecido en los artículos 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c), de la Constitución Federal y 12, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular, esto es, al menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electorales. Este escrito se inserta a continuación:

Consulta popular sobre los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.

México D.F., 10 de Septiembre del 2014.

Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1º, 4º, 20º, 21º y 23º de la Ley Federal de Consulta Popular, presentamos la petición formal de consulta popular sobre la reforma energética con el propósito de que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía. ¡Que nos pregunten a todos!, es una demanda del pueblo de México respaldada hasta este momento con la cantidad de 2 millones 712 mil 285 firmas de ciudadanos mexicanos, contenidas en 136 cajas con 308 mil 683 fojas, que se entregan en este acto en el formato autorizado y expedido el pasado 24 de Abril del 2014, con nombre, clave de elector y número identificador del reverso de la credencial de elector (OCR), en respaldo a la presente petición con la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

De conformidad con el aviso de intención de fecha 10 de abril de 2014 signado por: Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Martí Batres Guadarrama y Andrés Manuel López Obrador, se presenta anexo la relación las 136 cajas que contienen las 308 mil 683 fojas con los nombres y firmas originales de los ciudadanos que respaldan la presente petición.

Suscribo la presente petición, en representación de los solicitantes, acreditando mi personalidad con la credencial de elector con clave BTGDMR67012609H500, señalando como domicilio para recibir notificaciones la calle Santa No. 50 Col. Viaducto Piedad, CP. 08200. Delegación Iztacalco.

Atentamente



Lic. Martí Batres Guadarrama

El mismo diez de septiembre de dos mil catorce, el presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República remitió al Instituto Nacional Electoral la documentación señalada en la anterior solicitud y el quince de septiembre siguiente remitió firmas adicionales de apoyo a la realización de la consulta, contenidas en seis cajas, presentadas por el representante común de los solicitantes.

CUARTO.—Trámite de la consulta popular ante el Instituto Nacional Electoral. El diecinueve de septiembre de dos mil catorce, la presidencia del Consejo General del Instituto Nacional Electoral recibió la documentación señalada en el resultando anterior y procedió, conforme a los lineamientos expedidos por el propio órgano electoral a realizar la verificación y cuantificación del porcentaje de firmas de apoyo a la realización de la consulta popular.

Una vez llevado a cabo el procedimiento correspondiente, el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral suscribió el "*Informe de la documentación recibida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, respecto de la verificación y cuantificación de formatos de firmas de los ciudadanos que respaldan la petición de consulta popular presentada ante la presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores, por el C. Martí Batres Guadarrama*".³

QUINTO.—Remisión de la consulta popular. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral remitió al Senado de la República el informe señalado en el punto anterior, por el que determinó que la petición de consulta popular fue suscrita en un número equivalente al 2.90% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores con corte al catorce de marzo de dos mil catorce.

En la misma fecha, el presidente de la Mesa Directiva del Senado remitió a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el citado informe, así como la solicitud de consulta popular que contiene la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales.

SEXTO.—Trámite ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por acuerdo de veinte de octubre de dos mil catorce, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo por recibida la documentación señalada y admitió a trámite el expediente relativo a la presente revisión de la

³ Que obra en el anexo 4 del disco compacto del informe del Instituto Nacional Electoral.

constitucionalidad de la materia de consulta popular, a la que le correspondió el número 1/2014 y por razón de turno designó a la Ministra Olga Sánchez Cordeiro de García Villegas para formular el proyecto de resolución respectivo.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular que en nombre de diversos ciudadanos formulan: Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Andrés Manuel López Obrador y Martí Batres Guadarrama, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; artículo 10, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los diversos 3o. y 28, fracción IV, de la Ley Federal de Consulta Popular y el punto segundo, fracción XIII, del Acuerdo General Número 5/2013 emitido por el Pleno de este Alto Tribunal el trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación pronunciarse sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular cuando ésta provenga de los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

SEGUNDO.—**Análisis sobre la constitucionalidad de la consulta popular.**

A. Identificación y delimitación de la materia de la consulta popular:

El primer aspecto del que debe ocuparse este Tribunal Pleno en el análisis de constitucionalidad de una solicitud ciudadana para la realización de una consulta popular, es identificar y delimitar su materia, en tanto constituye el presupuesto primario e indispensable para que pueda llevarse a cabo.

Para tal efecto, se debe tomar en consideración el contenido del artículo 21⁴ de la Ley Federal de Consulta Popular, en tanto prevé, específica-

⁴ "Artículo 21. Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:

"I. Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;

"II. El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y

mente, en sus fracciones II y III, que la petición de consulta popular deberá formularse por escrito y señalar, entre otras cuestiones:

a) El propósito de la consulta;

b) Los argumentos por los cuales se considera que el tema es de trascendencia nacional; y,

c) La pregunta que se proponga, la cual deberá estar relacionada con el tema de la consulta y ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor, además de formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

De los anteriores aspectos podemos establecer que para determinar e identificar cuál es el objeto respecto del que se pide por la ciudadanía verse la consulta popular, debe analizarse de manera integral y conjunta tanto la expresión de su propósito, los argumentos que hayan hecho valer, así como el contenido de la pregunta misma tal y como se encuentra propuesta.

Sentado lo anterior se destaca que, del escrito de intención que los promoventes presentaron ante la Cámara de Senadores –mismo que obra inserto en el resultando primero de esta resolución–, se advierte que el tema de trascendencia nacional sobre el cual pretenden se lleve a cabo la consulta es: "La reforma de los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 20 de diciembre del año 2013."

Por otra parte, en el escrito de petición formal de consulta popular los solicitantes señalaron lo que a continuación de inserta:

"III. La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta. "Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular."

Consulta popular sobre los artículos 25,27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia energética.

México D.F., 10 de Septiembre del 2014.

Luis Miguel Gerónimo Barbosa Huerta.
Presidente de la Mesa Directiva del Senado de la República.

Con fundamento en la fracción VII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los artículos 1º, 4º, 20º, 21º y 23º de la Ley Federal de Consulta Popular, presentamos la petición formal de consulta popular sobre la reforma energética con el propósito de que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25º, 27º y 28º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio el futuro del patrimonio de la Nación y la soberanía. ¡Que nos pregunten a todos!, es una demanda del pueblo de México respaldada hasta este momento con la cantidad de 2 millones 712 mil 285 firmas de ciudadanos mexicanos, contenidas en 136 cajas con 308 mil 683 fojas, que se entregan en este acto en el formato autorizado y expedido el pasado 24 de Abril del 2014, con nombre, clave de elector y número identificador del reverso de la credencial de elector (OCR), en respaldo a la presente petición con la siguiente pregunta:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

De conformidad con el aviso de intención de fecha 10 de abril de 2014 signado por: Elena Poniatowska Amor, Claudia Sheinbaum Pardo, Javier Jiménez Espriú, Martí Batres Guadarrama y Andrés Manuel López Obrador, se presenta anexo la relación las 136 cajas que contienen las 308 mil 683 fojas con los nombres y firmas originales de los ciudadanos que respaldan la presente petición.

Suscribo la presente petición, en representación de los solicitantes, acreditando mi personalidad con la credencial de elector con clave BTGDMR67012609H500, señalando como domicilio para recibir notificaciones la calle Santa No. 50 Col. Viaducto Piedad, CP. 08200. Delegación Iztacalco.

Atentamente



Lic. Martí Batres Guadarrama

De esta solicitud se advierte que, en un primer momento, el propósito expreso que persiguen los solicitantes es: "... **que se consulte a los mexicanos sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia energética** ..."; también se expresa como argumento de trascendencia lo siguiente: "... **por ser un tema de trascendencia nacional en razón de que está de por medio**

el futuro del patrimonio de la nación y la soberanía ...". Finalmente, se propone como pregunta a formular la siguiente: "¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?"

Como se observa la solicitud realizada pretende que se consulte a la ciudadanía sobre la reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, la cual identifican como "*reforma energética*", publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece; en este tenor, para una mayor claridad en el asunto a continuación se reproduce el texto de los citados artículos fundamentales, en la parte que fueron objeto de la reforma en cuestión, destacando la porción normativa materia de la misma:

"Artículo 25.

"...

(Cuarto párrafo reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos **y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.**"

"Artículo 27.

"...

(Sexto párrafo reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones.** Corresponde exclusivamente a la nación **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.**

(Séptimo párrafo adicionado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013) (N. de E. en su contenido)

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

"Artículo 28.

"...

[Tercer (sic) párrafo reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013]

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo** y de los demás hidrocarburos, **en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como** las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

" ...

[Quinto (sic) párrafo reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013]

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. **El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.**

" ...

(Séptimo (sic) párrafo adicionado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)
(N. de E. en su contenido)

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley."

Como se observa, la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil trece, consistió básicamente, para lo que al caso interesa, en lo siguiente:

• **Respecto del artículo 25:**

a) En su párrafo cuarto se mantuvo la previsión de que el sector público tendrá a su cargo y de manera exclusiva las áreas estratégicas que se señalan en el párrafo cuarto del artículo 28⁵ de la propia Constitución, refrendando para el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado (estas últimas fueron adicionadas) que se establezcan.

b) Se adicionó a este párrafo cuarto que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

c) Se adiciona también que en estas actividades, corresponde a una ley establecer las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, **procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado**, así como el régimen de remuneraciones de su personal, con la finalidad de garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas y determinará las demás actividades que podrán realizar.

• **Respecto del artículo 27:**

a) Se modificó la parte final del sexto párrafo para señalar que tratándose de la explotación de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones.

b) Se señaló que corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control **del sistema eléctrico nacional**, así como **el servicio público**

⁵ "Artículo 28, cuarto párrafo: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; **minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción** del petróleo y de los demás hidrocarburos, **en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como** las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia."

de transmisión y distribución de energía eléctrica; se precisó que **en estas actividades no se otorgarán concesiones**, no obstante esto último, se dejó en posibilidad al Estado para **celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes**, a las cuales corresponderá el establecimiento de la forma en que **los particulares podrán participar** en las demás actividades de la industria eléctrica.

c) Se adicionó un párrafo que en su orden corresponde al séptimo y recorre a los demás que conforman este numeral.

d) En dicho párrafo séptimo se señaló expresamente que **tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible** y se destacó que respecto de éstos **no se otorgarán concesiones**.

e) Se estableció que con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante **asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares**, en los términos de la ley reglamentaria.

f) Se prevé que para cumplir con el objeto de dichas **asignaciones o contratos, las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares**.

g) Se refrenda la previsión de que en cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación **y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos**.

• Respetto del artículo 28:

a) Se modificó el párrafo cuarto para adicionar que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: minerales radiactivos y generación de energía nuclear; **la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica**, y la **exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos**, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente.

b) Se reformó el párrafo sexto para instituir un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo,

siendo el fiduciario el Banco de México y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las **asignaciones y contratos** a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

c) Se adicionó un párrafo que en su orden corresponde al séptimo y recorre a los demás que conforman este numeral.

d) En dicho párrafo está previsto que el Poder Ejecutivo Federal contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley correspondiente.

La anterior es la temática sobre la que versó la ya aludida reforma constitucional, de la cual se advierte que, efectivamente, una de sus finalidades fue dar sustento a un sistema de contrataciones para la participación de particulares (sin especificar si son nacionales o extranjeros) en las actividades de la industria eléctrica, hecha excepción de su planeación y control, así como de su transmisión y distribución.

Adicionalmente, se estableció un esquema de asignaciones (no de concesiones, como se señalan en la pregunta formulada por los peticionarios) y de contrataciones, para la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, entre el Estado y sus empresas productivas o a través de contratos con éstas o con particulares, o bien, entre dichas empresas y particulares, con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación.

Asimismo, a efecto de administrar y distribuir los ingresos derivados de las **asignaciones y contratos**, a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27, se creó el fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo. Además, se estableció en forma categórica que en las actividades de las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, no se otorgarían concesiones.

Con lo hasta aquí expuesto, este Tribunal Pleno llega a la convicción que la petición formulada por los ciudadanos solicitantes de la consulta popular que se analiza, está encaminada a que sea el texto vigente de los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo y 28, párrafos cuarto y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se someta a consulta popular para cuestionar a la población si está "... **de acuerdo o no** ..."

con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

Como consecuencia de lo expuesto, una vez precisado el propósito de la solicitud de consulta popular, se procederá a determinar si su materia coincide con alguno de los supuestos previstos en la fracción VIII, apartado 3o., del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que no pueden ser objeto de la misma.

B. Análisis de la solicitud de consulta popular a la luz del artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Debe recordarse que el citado precepto fundamental,⁶ en el apartado señalado, establece un listado taxativo de los temas que no podrán ser objeto de una consulta popular, a saber:

- 1) La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- 2) Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;
- 3) La materia electoral;
- 4) Los ingresos y gastos del Estado;
- 5) La seguridad nacional; y,
- 6) La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

⁶ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; **los ingresos y gastos del Estado**; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta."

A juicio de este Tribunal Pleno, se advierte que la solicitud formulada por los ciudadanos promoventes actualiza el supuesto señalado en el inciso 4) anterior, en la medida que incide en los ingresos del Estado Mexicano, como se verá a continuación:

En el procedimiento legislativo de reformas al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal, a través del cual se instituyó el mecanismo de consulta popular, el dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación, de la Cámara de Diputados, de veinticinco de octubre de dos mil once, se señaló, lo siguiente:

"En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas."

De dicho instrumento legislativo se advierte que, por decisión del Órgano Reformador de la Constitución, dentro del sistema jurídico mexicano existen decisiones que por su importancia quedan reservadas en exclusiva a los órganos legislativos federales, a quienes les atribuye una competencia expresa, sin que exista la posibilidad de que los temas relacionados con ellas puedan ser objeto de una consulta popular, entre ellas, las relacionadas con los ingresos y gastos del Estado Mexicano.

Es de destacarse que dentro de este proceso de creación de la norma constitucional referida, no se pormenorizó el concepto de "*ingresos y gastos*", esto es, no se realizó una descripción detallada de los rubros que pudieran encontrarse inmersos en esos conceptos, sino que dichas acepciones fueron utilizadas en sentido amplio para esta reforma constitucional.

Ahora, en el proceso legislativo de creación de la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, respecto de los conceptos de "*ingresos y gastos*", el Senado de la República, en su carácter de Cámara Revisora, señaló en su dictamen lo siguiente:

"... las Comisiones Dictaminadoras, desean señalar que cuando la Constitución habla de 'ingresos' y 'gastos' se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar algún tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas. Asimismo, con base en los considerandos expuestos por las Comisiones Dictaminadoras que aprobaron la reforma constitucional mediante la cual se introdujo a la Constitución la figura de consulta popular, se colige que no son objeto de consulta popular los pronunciamientos programáticos ni los temas de trascendencia nacional que deriven directamente para su materialización la imposición de contribuciones o el ejercicio del gasto público."

De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal y de la emisión de su ley reglamentaria, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión de que los términos "*ingresos y gastos*", para el ámbito de la consulta popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, respecto de los cuales no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además, por ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Así, en el caso concreto, la solicitud de consulta popular parte de la siguiente pregunta: "***¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?***"

La anterior interrogante, al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica, resulta inconstitucional, en la medida que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano.

Por su importancia para la obtención de ingresos para el financiamiento del Estado Mexicano, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal define cuáles son las áreas estratégicas de la economía nacional, entre las cuales se encuentran: (i) el sistema eléctrico nacional; (ii) el servicio público

de transmisión y distribución de energía eléctrica; (iii) la exploración y extracción del petróleo; y, (iv) la exploración y extracción de los demás hidrocarburos. En concordancia con lo anterior, el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional señala que las actividades del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

En este orden, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos **tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado**, y las cuales se llevarán a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la ley reglamentaria.

Relacionado con esto último el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto recibir, administrar y distribuir **los ingresos derivados de las asignaciones y contratos** a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

En el régimen transitorio de la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece,⁷ en específico en su artículo décimo cuarto,⁸ destaca, a propó-

⁷ Cabe destacar que en este régimen transitorio, además de la que se destaca, se establecieron diversas previsiones para regular la obtención de ingresos del sector petrolero, las cuales se reproducen a continuación:

"Artículo cuarto: ...En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga **para maximizar los ingresos de la Nación**. ... La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre **a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo**. ..."

"Artículo décimo: ... d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales **que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo**."

sito del referido fideicomiso público estatal, el Constituyente Permanente estableció que dicho ente será el encargado **de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados del sistema de asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.** Se estableció también un esquema que la ley correspondiente deberá establecer **a través del cual administrará y distribuirá los ingresos que se obtengan por esos rubros,** de los cuales destaca el referente a la transferencia a la Tesorería de la Federación de los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal, que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento

"Artículo décimo segundo: Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; **asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de** las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, **asignaciones y contratos,** así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, **existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes,** la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario."

§ "Artículo décimo cuarto: El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La secretaría del ramo en materia de hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

"1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

"2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

"3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.

del producto interno bruto; que para efectos de esa transferencia, se deben considerar los siguientes rubros: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos.

Como puede observarse, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseño para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petrolero y de hidrocarburos **tienen como finalidad total, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación;** de ahí que indudablemente su relación es directa con el concepto de ingresos

"4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

"...

"En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el producto interno bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. La integración de estos recursos al presupuesto de egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores."

del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Lo anterior también se corrobora, si acudimos a la legislación secundaria que reglamenta la reforma constitucional, así, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en la fracción I de su artículo 1,⁹ establece que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a lo expuesto en este apartado, es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza **se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos**, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o. de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es inconstitucional la solicitud de consulta popular formulada por Martí Batres Guadarrama, representante común de diversos ciudadanos.

SEGUNDO.—Remítase la presente resolución al presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión para su publicación en la Gaceta Parlamentaria de ese órgano legislativo, en términos del artículo 28, fracción VI, de la Ley Federal de Consulta Popular.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de nueve votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo con salve-

⁹ "Artículo 1. La presente ley es de orden público y tiene por objeto establecer:

"I. El régimen de los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Hidrocarburos, así como las contraprestaciones que se establecerán en los contratos; ..."

dades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Aguilar Morales con salvedades en cuanto a la propuesta de definición del concepto de ingresos previsto como prohibición expresa del artículo 35 constitucional, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales reservaron su derecho de formular sendos votos concurrentes.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce por licencia concedida.

El señor Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los señores Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

En la sesión privada extraordinaria celebrada el seis de noviembre de dos mil catorce se aprobó el texto del engrose relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014, por unanimidad de nueve votos de los Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Pardo Rebolledo y Aguilar Morales, reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes.

Los señores Ministros José Fernando Franco González Salas y Sergio A. Valls Hernández no asistieron a la sesión de seis de noviembre de dos mil catorce, el primero previo aviso a la presidencia, y el segundo por licencia concedida.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el texto de las consideraciones de fondo del engrose de la sentencia emitida en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014 quedó aprobado en los términos antes precisados.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

En la sesión pública del Tribunal Pleno de treinta de octubre de dos mil catorce, se resolvió la consulta popular 1/2014, en el sentido de que ésta resultaba inconstitucional. La pregunta de la consulta ciudadana fue la siguiente:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

La mayoría, en esta resolución, consideró que la consulta es inconstitucional, ya que la misma incide en los ingresos y gastos del Estado Mexicano, ubicándose así en uno de los temas que no pueden ser consultables.

No estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, ya que parte de una interpretación de los términos ingresos y gastos en su acepción más amplia. Ésta es una elección por parte de la mayoría ante la falta de definición por parte del Constituyente que no puedo compartir.

La figura de la consulta popular se encuentra como derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución, la interpretación de los derechos humanos debe ser la que sea más benéfica para la persona, ya que de otro modo iríamos en contra del sentido del artículo 1o. constitucional. Es por ello, que la interpretación de las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso los temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta.

En la resolución se fundamenta esta interpretación amplia en un párrafo transcrito en la página 25, el cual es extraído del dictamen de la Cámara Revisora en el proceso legislativo de la Ley Federal de Consulta Popular que literalmente, dice: "las comisiones dictaminadoras desean señalar que cuando la Constitución habla de 'ingresos' y 'gastos' se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas".

En primer lugar, debo subrayar que ésta no es una expresión del órgano de reforma constitucional, sino una interpretación del Poder Legislativo, en el proceso legislativo ordinario, relativo a la ley federal, por lo que su interpretación amplia de estos términos solamente podría llegar a tener un efecto persuasivo para este Tribunal, si es que la misma se ajustase con una interpretación integral de la Constitución, lo que considero no es así ya, que va en contra del sentido interpretativo que impone el artículo 1o. a todas las autoridades del Estado, incluyendo al propio legislador democrático, en la interpretación de un derecho humano.

Además, del mismo texto de donde el proyecto extrae ese único párrafo para fundamentar su perspectiva interpretativa amplia de las restricciones al ejercicio de un derecho humano, podemos encontrar otro inmediatamente después en donde expresa sus razones para el transcrito en el proyecto: "si el Constituyente excluyó a los ingresos, y éstos en la misma Constitución son 'obligaciones', luego entonces es fácil deducir que está excluido todo aquello que, por defecto es una obligación. No debe pasarse por alto que los ingresos públicos se imponen mediante una ley, y que tratándose de contribuciones, la naturaleza humana es reacia a acatarlas. ... Es de resaltarse que se impone algo cuya realización no es voluntaria. De ahí que, prudentemente, la Constitución excluye de la consulta popular una materia que de por sí es una obligación, evitando con ello que se utilice este mecanismo de democracia directa para erosionar la base de ingresos que sostiene al Estado Mexicano".

Me parece que leyendo ambos párrafos de manera conjunta no puede sostenerse que el legislador haya querido decir lo que la mayoría interpreta, ni llegar a la conclusión de la definición de ingresos y gastos que se da en la resolución. Como resulta de este

segundo párrafo transcrito, el legislador se restringe a aquellos ingresos que son resultado del cumplimiento de obligaciones de los ciudadanos, esto es, quita de las manos de los ciudadanos, por vía de la consulta, la decisión de cumplir con sus obligaciones tributarias previstas desde la misma Constitución, es por ello, que aun cuando considero que no puede usarse esto como fundamento para una interpretación amplia de las restricciones de derechos, ni siquiera la intención del legislador es elaborar un argumento persuasivo en ese sentido.

Es por lo anterior que la resolución concluye que la materia de la consulta popular se relaciona de manera directa con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano de las áreas estratégicas, eléctrica, petrolera y de hidrocarburos.

Aun queriendo incluir dentro del término "ingresos y gastos del Estado" los conceptos de ingreso no tributario, como el ingreso por la venta de hidrocarburos, el fideicomiso para su administración y su posible destino, considero que con esto no puede sostenerse que exista una relación directa con el sistema de contratación establecido para esta finalidad. Contrario a lo afirmado por la mayoría, me parece que la materia de la consulta no se refiere ni al producto del sistema de contratación, ni a su objeto, independientemente de si el mecanismo es concesional o contractual, o si se limita a los sujetos que pueden o no explotar o realizar actividades relacionadas con la materia, el ingreso seguirá siendo del Estado, por lo que me parece que la propuesta confunde entre el mecanismo y su propósito, como se encuentra establecido en el propio artículo 27 de la Constitución.

Es por ello, que no estoy de acuerdo, ni en lo que se refiere a la acepción amplia de ingresos y gastos del Estado, ni a la relación directa que la mayoría considera que se da entre ese concepto y el sistema de contratación. Considero que en ambos extremos existe una vulneración al artículo 1o. constitucional, y a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por el Estado Mexicano que obligan a una interpretación más amplia, con la correspondiente interpretación limitativa y estricta de las restricciones a su ejercicio.

Es por ello, que considero que lo que esta Suprema Corte tiene que hacer es desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, por lo que debe buscarse el "cómo sí" se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que nos lleven a imposibilitar su acceso.

Voto concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

Introducción

1. Mediante decisión de treinta de octubre de dos mil catorce, el Pleno de este Tribunal Constitucional tuvo a bien aprobar por una mayoría de nueve contra uno,¹ la presente

¹ Votos de la señora y señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, con el voto disidente del Ministro Cossío Díaz.

resolución con modificaciones de la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014, solicitada por diversos ciudadanos.

2. Derivado de las discusiones del proyecto original, la mayoría de la y los señores Ministros estimaron que era necesario prescindir de los razonamientos contenidos en el considerando segundo² del proyecto original respecto al estudio jurídico-dogmático y teórico-comparativo de la figura de democracia participativa contenida en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como del considerando tercero respecto a la precisión metodológica para el pronunciamiento de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular.
3. A efectos de dejar constancia en el presente voto concurrente, se incluyen las consideraciones respecto a dichos puntos, toda vez que se estimó que eran necesarias para explicar las referencias teóricas, las modalidades, condiciones temporales y efectos de la figura denominada como: **consulta popular**, pues es indudable que se enmarca como un derecho humano para los ciudadanos de la República de contar con un mecanismo de **democracia participativa**, complemento de la **democracia representativa**, este último, piedra angular del Estado Constitucional Mexicano.
4. Ahora bien, previo a emitir un pronunciamiento concreto sobre la solicitud de realización de la consulta que nos ocupó, se estimó conveniente establecer cuál es la naturaleza, propósito y alcances de la figura denominada como **consulta popular** prevista en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal. Para ello, debe tenerse en cuenta lo siguiente:

A) Descripción jurídico-dogmática de la figura denominada como "consulta popular" contenida en la Constitución Federal

5. La figura de la consulta popular se encuentra contemplada en el título primero, capítulo IV "De los ciudadanos mexicanos" en el artículo 35 de la Norma Suprema:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votaren las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley. ..."

² No fue compartido por los Ministros: Cossío Díaz, Pardo Rebolledo, Gutiérrez Ortiz Mena y Aguilar Morales.

6. En **primer término (I)**, se observa que la **consulta popular** se traduce en un derecho de los ciudadanos mexicanos, mismo que se ejercerá a través del sufragio activo sobre temas de trascendencia nacional, sujeta a convocatoria por parte del Congreso de la Unión a través de los poderes legitimados (presidente de la República, el treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión) o por los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
7. En **segundo término (II)**, el análisis sobre el sentido y/o alcance del derecho a participar en la "**consulta popular**" también debe acompañarse con una interpretación más allá de una hermenéutica descriptiva o literal, esto es, para explicar las finalidades de la figura en comento, se estima necesario acudir a una diversa interpretación teleológica para considerar cuál o cuáles fueron las intenciones del Poder Constituyente Permanente en torno a su implementación, ámbitos sustantivos y procedimentales de aplicación, sentido, alcance, requerimientos de operación y bases constitucionales mínimas; es decir: averiguar los propósitos que fueron sostenidos para establecer dicha figura de participación ciudadana; lo anterior, encuentra respaldo en la jurisprudencia plenaria: **P./J. 61/2000** y análogamente la diversa jurisprudencia: **1a./J. 63/2010**, ambas de rubros y textos siguientes:

"INTERPRETACIÓN HISTÓRICA TRADICIONAL E HISTÓRICA PROGRESIVA DE LA CONSTITUCIÓN.—Para fijar el justo alcance de una disposición contenida en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ante la insuficiencia de elementos que derivan de su análisis literal, sistemático, causal y teleológico, es factible acudir tanto a su interpretación histórica tradicional como histórica progresiva. En la primera de ellas, con el fin de averiguar los propósitos que tuvo el Constituyente para establecer una determinada norma constitucional, resulta necesario analizar los antecedentes legislativos que reflejan con mayor claridad en qué términos se reguló anteriormente una situación análoga y cuál fue el objeto de tales disposiciones, dado que por lo regular existe una conexión entre la ley vigente y la anterior; máxime, si a través de los diversos métodos de interpretación del precepto constitucional en estudio se advierte que fue intención de su creador plasmar en él un principio regulado en una disposición antes vigente, pues en tales circunstancias, la verdadera intención del Constituyente se puede ubicar en el mantenimiento del criterio que se sostenía en el ayer, ya que todo aquello que la nueva regulación no varía o suprime de lo que entonces era dado, conlleva la voluntad de mantener su vigencia. Ahora bien, de resultar insuficientes los elementos que derivan de esta interpretación, será posible acudir a la diversa histórica progresiva, para lo cual deben tomarse en cuenta tanto las condiciones y necesidades existentes al momento de la sanción del precepto constitucional, como las que se advierten al llevar a cabo su interpretación y aplicación, ya que toda Norma Fundamental constituye un instrumento permanente de gobierno, cuyos preceptos aseguran la estabilidad y certeza necesarias para la existencia del Estado y del orden jurídico; por tanto, ante un precepto constitucional que por su redacción permite la adecuación de su sentido a determinadas circunstancias, ya sea jurídicas, o de otra índole, para fijar su alcance, sin imprimirle un cambio sustancial, debe atenderse precisamente a la estabilidad o modificación que han sufrido esas circunstancias, sin que con ello sea válido desconocer o desnaturalizar los propósitos que llevaron al Constituyente a establecer la disposición en estudio."

"INTERPRETACIÓN DIRECTA DE NORMAS CONSTITUCIONALES. CRITERIOS POSITIVOS Y NEGATIVOS PARA SU IDENTIFICACIÓN.—En la jurisprudencia de la Suprema

Corte de Justicia de la Nación pueden detectarse, al menos, dos criterios positivos y cuatro negativos para identificar qué debe entenderse por 'interpretación directa' de un precepto constitucional, a saber: en cuanto a los criterios positivos: 1) la interpretación directa de un precepto constitucional con el objeto de desentrañar, esclarecer o revelar el sentido de la norma, para lo cual puede atenderse a la voluntad del legislador o al sentido lingüístico, lógico u objetivo de las palabras, a fin de entender el auténtico significado de la normativa, y ello se logra al utilizar los métodos gramatical, analógico, histórico, lógico, sistemático, causal o teleológico. ..."

8. En este sentido, debe señalarse que la figura de la "consulta popular", contenida en el cardinal 35 de la Constitución Federal se originó por conducto de diversas iniciativas de reforma a la Norma Suprema:

a) **Iniciativa de quince de diciembre de dos mil nueve sometida por el presidente de la República; en aquella iniciativa se justificó la incorporación de la figura del referéndum con la siguiente finalidad: "La inclusión en el Texto Constitucional de este mecanismo de democracia directa ofrecerá a la ciudadanía una oportunidad adicional de incidencia efectiva sobre el contenido de la Ley Fundamental. A través de este mecanismo serían los propios ciudadanos quienes determinen la aprobación o el rechazo de iniciativas de reforma constitucional que el presidente de la República haya propuesto como relevantes para el desarrollo de la nación, pero sobre las cuales el Congreso de la Unión no se haya pronunciado.—Adicionalmente, al depositar en la ciudadanía la decisión final sobre el destino de estas propuestas, se fortalece el sistema de contrapesos, evitando atribuir al Ejecutivo una facultad del Constituyente Permanente."**³

b) **Iniciativa suscrita por parte de diversos senadores del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional de veintitrés de febrero de dos mil diez, para incorporar la figura de la "consulta popular", en la que se justificó lo siguiente: "La razón primordial para su adopción tiene que ver con la falta de canales adecuados para la participación popular directa en las cuestiones que afectan a la ciudadanía. Con estos instrumentos de democracia directa, los representados pueden controlar de mejor manera a sus representantes, en el caso de sentir que sus demandas no son interpretadas adecuadamente.— Así pues, se persigue una mayor participación e intervención ciudadana —y no únicamente a través de los partidos políticos— en la toma de decisiones políticas y sociales claves.—Adicionalmente, estos instrumentos pueden ser concebidos como válvulas de escape frente al descontento popular, posibilitando el control de aquellos funcionarios que son concebidos como ineficaces por la población, y permiten que opciones sociales que normalmente no serían escuchadas tengan voz. ... Asimismo, planteamos que las cuestiones electorales y fiscales queden excluidas de la consulta popular; y que para que el resultado de la consulta sea vinculante, deba participar por lo menos la mitad de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral."**⁴

³ Oficio No. SEL/300/3612/09, foja 23.

⁴ Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, páginas 36 y 38.

9. Ahora bien, se advierte que durante la discusión de las iniciativas planteadas algunos senadores se pronunciaron preliminarmente en favor de determinadas características de la "consulta ciudadana", durante los debates de una de las Cámaras Colegisladoras Constituyentes:

"La reforma también les da a los ciudadanos la posibilidad **de plantearle al Congreso que lleve a cabo consultas populares sobre temas de trascendencia nacional**, y que el resultado de esta consulta sea vinculatorio para las autoridades competentes."⁵

"**Abrimos la consulta popular con el cuidado suficiente de no convertirla por exceso en la nada**, y de no dejarla también en la nada, por falta. Creamos condiciones reales, **de que esta consulta pueda ser efectiva**."⁶

"La consulta ciudadana, es un instrumento que **devuelve al ciudadano el poder que le corresponde, para impulsar los cambios legislativos de su interés**."⁷

"Entonces aquí de lo que **se trata es de introducir a la Constitución, el derecho de votar en las consultas**, ahora, se ha logrado un gran cambio de este artículo, se logró que las consultas expedidas, pedidas por firmas, no estuvieran sujetas a la aprobación del Congreso, a diferencia de las pedidas por los poderosos, el presidente y parte de alguna Cámara del Congreso, esto es algo importante, de lo contrario, pues quién se iba a meter a pedir una consulta si el Congreso podía decirle que no la hacía y, por tanto, todas estas firmas había que tirarlas a la basura, al quitar eso, se le dio dimensión, importancia a la consulta popular, **también se puso en el proyecto que el resultado de la consulta cuando sea vinculante, de una cierta característica es vinculante para el Ejecutivo y no sólo para el Legislativo**, y para todas las autoridades competentes –termino presidente– y no se ha hablado de esto en la discusión mucho, pero esto es muy importante, imagínense ustedes que un grupo de millón 600 mil ciudadanos **proponga una ley, que se vaya a consulta, que obtenga la mayoría, que logre la aprobación de esa ley, no sólo el Congreso debe expedirla, sino también el Ejecutivo** debe promulgarla obligatoriamente, porque es vinculante para el Ejecutivo. No la puede vetar, por tanto, porque está vinculado el resultado de la consulta."⁸

10. Posteriormente, fue emitido el dictamen publicado el martes veinticinco de octubre de dos mil once en la Gaceta No. 3376-II, a cargo de la Cámara de Diputados por conducto de las "*Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación con opinión de la Comisión de Participación Ciudadana sobre la minuta del Senado de la República con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*"; misma que consideró respecto de la figura de la consulta popular lo siguiente:

⁵ Posición del senador Pedro Joaquín Coldwell. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión estenográfica.

⁶ Posición del senador Jesús Murillo Karam, México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión estenográfica.

⁷ Posición del senador José González Morfin. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión estenográfica.

⁸ Posición del senador Pablo Gómez Álvarez. México, D.F. miércoles 27 de abril de 2011. Versión estenográfica.

"Estas Comisiones Unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia 'semidirecta', puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.—Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y, con ello, contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de la soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlas.—La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.—A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.—La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de las decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.—Atendiendo a esa finalidad estas Comisiones Unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.—Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrático-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso —y en ese sentido es la mejor garantía— de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.—Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas

que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas. Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.— Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.—La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia 'semidirecta' (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos al cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.—En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas."

11. En el caso, para una la Cámara de Diputados del Órgano Reformador de la Constitución, la figura de la consulta popular guarda las siguientes notas distintivas:
 - I. **Se trata de un mecanismo de democracia semi-directa que permite a los ciudadanos de la República expresarse en torno a decisiones sobre asuntos de gran importancia nacional.**
 - II. **La figura de la consulta popular puede ser un mecanismo para fortalecer el proceso de decisión democrático y abrir un canal para propuestas legislativas, en el caso, realizadas directamente por grupos de ciudadanos para que sean tomadas en consideración por el Congreso de la Unión.**
 - III. **Se incorpora la consulta popular como posibilidad para que exista un pronunciamiento directo de los ciudadanos sobre asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad sea vinculante y sea asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.**
 - IV. **La consulta popular constituye además una vía para poder resolver eventuales diferendos sobre temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos.**
 - V. **El mecanismo de consulta popular debe ser inducido mediante solicitud del Ejecutivo Federal, una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión e incluso un grupo de ciudadanos equivalente al**

dos por ciento de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

- VI. La formulación de la pregunta sometida a consulta es un aspecto delicado pues su redacción puede condicionar el sentido de las repuestas y éstas deben ser simplificadas a una alternativa entre dos posibles respuestas.
- VII. Previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la materia de la consulta.
- VIII. Todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se regirá por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza.
- IX. Cuando la consulta popular tenga carácter vinculante, estará sujeta a un quórum de participación ciudadana.
- X. Existen ciertas materias en las cuales no procede la consulta popular como la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, el funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

12. Ahora bien, de conformidad con la *ratio iuris* del primer dictamen, puede advertirse que fueron delineados los primeros rasgos y bases constitucionales distintivas de la consulta popular a saber, tanto un derecho político y un mecanismo de democracia semi-directa para contemplarse en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por su parte, durante la discusión a cargo de la Colegisladora constitucional, algunos diputados sostuvieron lo siguiente en torno a la regulación de la figura:

"Es importante que los mexicanos tengan la certeza jurídica de que cuentan con un derecho de participación directa, de tal manera que al incorporar la iniciativa ciudadana, las candidaturas independientes y la consulta popular se rompe el tan desgastado sistema partidista, que hasta hoy es la única opción para acceder a cargos de elección popular o de participar en las tareas inherentes a los mismos. En suma, estamos convencidos que la reforma constitucional debe ser vista como parte integrante de una estrategia."⁹

"Nos parece verdaderamente que la decisión de postergar para legislar en la ley secundaria los umbrales para la iniciativa ciudadana, para la consulta popular, para llevar a cabo el tipo de ejercicios que ahora se contemplan hace que en la práctica sean en su momento nugatorias y que queden estas figuras que pretenden incrementar el poder ciudadano simplemente como si fueran expresiones poéticas en la Constitución, pero que en la práctica las harían inviables.—Imagínense que para llevar a cabo una consulta popular tenga el promovente que lograr una adhesión para iniciarla aproximadamente de 780 mil voluntades y además que participen el 25 por ciento de quienes están inscritos en el padrón. Al día de hoy serían 19 millones 428 mil ciudadanos en el país, cuando hay gobernantes que son electos con una participación inferior en lo que se está pidiendo para establecer esa figura de orden político."¹⁰

⁹ Postura de la diputada Lorena Corona Valdés. Sesión de la Cámara de Diputados. México, D.F. martes 25, jueves 27 de octubre, jueves 3 y viernes 4 de noviembre de 2011.

¹⁰ Postura del diputado Juan Enrique Ibarra Pedroza.

"Decía hace un momento mi compañero diputado Ibarra, cómo, por ejemplo, para promover una consulta popular se exige el 1 por ciento del padrón electoral del estado nominal. Es una cantidad enorme, de casi 800 mil ciudadanos.—Y además, no solamente eso, sino que le estamos dando la facultad de consulta ciudadana al Ejecutivo, y a los propios legisladores, cuando nosotros consideramos que esa facultad de consulta ciudadana debiera ser exclusiva de los ciudadanos de la República.—Pero no solamente eso, sino que además se establecen una serie de materias vedadas a la consulta popular. Están vedadas las materias electorales de la consulta popular; están vedadas las materias de seguridad pública y de seguridad nacional de la consulta popular; está vedado de la consulta popular todo el tema de derechos humanos o la forma de gobierno.—Esto es contradictorio con lo que establece el artículo 39 de la Constitución, porque, ¿dónde descansa la soberanía? En el pueblo, y el pueblo es soberano, y el pueblo debiera tener derecho a opinar y a participar sobre cualquier materia."¹¹

"La razón de ser de la consulta popular, es poner a consideración del mayor número posible de ciudadanos, temas que son de interés nacional para que éstos opinen y den su parecer sobre los mismos.—El dejar el dictamen como se presenta, le quitará a este proceso la legitimidad que merece, además de restarles a los ciudadanos la posibilidad de conocer sobre las posturas de los diversos partidos políticos sobre los temas consultados, así como el compromiso de estos partidos y sus candidatos ante los temas de interés nacional.—Al dejar fuera la consulta popular del proceso electoral la estamos condenando a ser un proceso que no cuente con representatividad de la sociedad, ya que está demostrado que la participación en las urnas baja considerablemente en procesos locales.—Si verdaderamente queremos hacer propio el sentir de la sociedad, debemos lograr que la consulta popular se dé en las mejores condiciones posibles, que se permita a los ciudadanos lograr el porcentaje de participación que les asegure cumplir con los requisitos dispuestos para que su opinión sea vinculante y no sólo buenos deseos."¹²

"Por consulta popular se entienden dos figuras distintas que aquí están tontamente confundidas. Una, el referéndum. El referéndum es la consulta a la ciudadanía sobre una ley o reforma constitucional que han sido ya votadas por el Congreso, se votan ad referéndum. Esto es, a condición de que las apruebe la mayoría.—**El referéndum es facultativo cuando lo pide una autoridad o lo pide la ciudadanía y es obligatorio cuando está establecido en el propio texto constitucional, en qué casos procede obligatoriamente el referéndum, como en Europa, adhesión de un nuevo país, etcétera.—El plebiscito es la consulta previa a la ciudadanía respecto de la ejecución de un acto de administración o de una política pública, ejemplo de ello es el presupuesto participativo.**"¹³

"Por tanto **tenemos que recurrir a la democracia directa, a consultar la auténtica soberanía popular para que el pueblo de frente, de cara, en pleno siglo XXI, defina cuál es el rumbo que queremos, cuál es el rumbo que en esta materia quiere el pueblo de México, un sí o un no en una figura jurídica que esta legislación ha consagrado, la consulta popular.** Ahí está la solución, ahí está la definición que el pueblo de México debe tomar, y este Poder Legislativo tiene que acatar."¹⁴

¹¹ Postura del diputado Jaime Fernando Cárdenas Gracia.

¹² Postura de la diputada: Adriana de Lourdes Hinojosa Céspedes.

¹³ Postura del diputado Porfirio Muñoz Ledo.

¹⁴ Postura del diputado Luis Carlos Campos Villegas.

13. Desde este punto, se advierte que, de las discusiones de la figura en comento, algunos diputados de la Cámara baja:

XI. La consulta popular es un instrumento de participación política.

XII. La razón de la consulta popular es poner a consideración de un mayor número de ciudadanos temas que son de interés nacional.

XIII. Existen dudas sobre las características de la consulta popular pues fusiona elementos del referéndum y del plebiscito con elementos *ex ante* y *ex post*.

XIV. La consulta popular es un mecanismo de democracia directa para consultar a la soberanía popular.

14. Posteriormente, el segundo dictamen a cargo del Senado de la República determinó lo siguiente:

"Estas comisiones dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas Cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el proyecto de decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII."¹⁵

15. En este sentido, el segundo dictamen a cargo del Senado se limitó a enfatizar la propuesta inicial y significativamente en torno a las bases constitucionales en la materia que habrían de reflejarse en la reglamentación de la legislación secundaria.

16. Con posterioridad, se emitió diverso dictamen por parte de la Cámara de Diputados en atención a las siguientes consideraciones:

"No pasa desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la consulta popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México.— Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclamen, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público.—La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público.—A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Con-

¹⁵ Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Reforma del Estado y de Estudios Legislativos, de la minuta proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, trece de diciembre de dos mil trece.

greso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter y de vital importancia para la vida del país.—En suma, la reforma política de México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Ésta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos."

Como se observa, la Colegisladora Constitucional también encontró las notas distintivas:

XV. La consulta popular es una institución que permite un mejor sistema democrático en México y forma parte de un conjunto de mecanismos democráticos que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, asimismo se constituye como una figura de democracia representativa.

XVI. La consulta popular legitimará las decisiones del Estado y su objeto será el de resolver asuntos de carácter y de importancia vital para la vida del país.

17. En tercer término, como resultado de lo anterior (III) y de lo aducido respecto de los antecedentes reproducidos, se advierte que toda la justificación preliminar que corresponde desde las iniciativas principales de reforma a la Norma Suprema, pasando por la argumentación de los diversos debates y los dictámenes a cargo del Constituyente Permanente, se tradujeron en incorporar en las previsiones normativas de la Constitución Federal una figura de democracia participativa con elementos de referéndum y plebiscito, consistente en un derecho político de todos los ciudadanos, con los propósitos de fortalecer el proceso de decisión del sistema democrático mexicano, abrir un canal de propuestas y legitimar las decisiones del Estado Mexicano; asimismo, la consulta popular permitirá a los ciudadanos expresarse sobre asuntos de gran importancia nacional y para el país, además de constituir una vía para resolver eventuales diferendos que se presenten en los órganos representativos. El mecanismo de consulta popular será inducido mediante una solicitud por parte del Ejecutivo Federal, un porcentaje de alguna de las Cámaras del Congreso e incluso un grupo de ciudadanos equivalente al dos por ciento de la lista nominal de electores. El mecanismo se realizará mediante un cuestionamiento o pregunta simplificada a una alternativa entre dos posibles respuestas; por su parte, y previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; asimismo, todo el proceso de organización y consulta se regirá por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Para los efectos de vinculación a los órganos correspondientes, la consulta popular se sujetará a un quórum de participación ciudadana de al menos el cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores. Finalmente, la aludida figura establece que no podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

18. Todo lo anteriormente señalado dio lugar al texto vigente del artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

19. Finalmente, debe señalarse que, de conformidad con la fracción VIII, punto 7o., del numeral 35 y 73, fracción XXI-Q, de la Constitución Federal,¹⁶ el catorce de mayo

¹⁶ "Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"XXIX-Q. Para legislar sobre iniciativa ciudadana y consultas populares."

de dos mil catorce, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la aludida fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, misma que es de orden público e interés social y de observancia en el orden federal, la cual tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular, así como de la promoción de la participación ciudadana en las mismas, de conformidad con sus disposiciones generales contenidas en los artículos 1, 2, 3 y 4 de la referida legislación federal.¹⁷

B) Descripción teórico comparativa de la figura denominada como "consulta popular" contenida en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

20. El *derecho constitucional comparado* sirve como un instrumento de hermenéutica jurídica, se trata de una herramienta para explicar desde el punto de vista teórico-dogmático: una figura normativa, una institución, un órgano estatal o un derecho; así como las formas de operación de dichas figuras o conceptos introducidos a un ordenamiento o sistema jurídico que no los contenía, y por lo tanto, resulta útil para apreciar cómo se reflejan sus efectos en otras realidades jurídicas. Es cierto que la función principal de esta disciplina es estudiar los sistemas u órdenes jurídicos para determinar semejanzas y diferencias entre figuras y conceptos normativos para, a partir de éstas, alcanzar un punto de "*consenso jurídico*" que nos permita una mejor comprensión y entendimiento de instituciones normativas, no sólo desde un enfoque propositivo (para adicionar o reformar una figura o institución), sino también para considerar si una figura puede seguir sosteniéndose en un orden jurídico determinado.
21. El derecho comparado no es una fuente directa y formal del *derecho mexicano*, pero sí resulta de gran utilidad como un método adicional en conjunto con otros meca-

¹⁷ "Artículo 1. La presente ley es reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es de orden público e interés social; y de observancia en el orden federal."

"Artículo 2. La presente ley tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en las consultas populares."

"Artículo 3. La aplicación de las normas de esta ley corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia."

"En el caso del Instituto Federal Electoral, la organización y desarrollo de la consulta popular será responsabilidad de sus direcciones ejecutivas y unidades técnicas en el ámbito central; en lo concerniente a los órganos desconcentrados, serán competentes los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan."

"Artículo 4. La consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional."

"Los ciudadanos que residen en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular exclusivamente cuando la consulta coincida con la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos, aplicando en lo conducente lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales."

nismos de interpretación constitucional, tales como el método gramatical, el analógico, el teleológico, como "... *estadio imprescindible en la exégesis de las cláusulas constitucionales sobre los derechos*",¹⁸ o bien, para la construcción de un sistema a nivel macro jurídico o supranacional de retro-alimentación argumentativa, esto es, que la "... *proliferación de criterios interpretativos exige de los tribunales constitucionales nacionales intensificar un diálogo jurisdiccional en torno a sus distintas experiencias, que permita armonizar el derecho nacional con el internacional.*"¹⁹

22. Ahora bien, para determinar cuál o cuáles son los elementos teóricos del aludido mecanismo de democracia participativa que se ha incorporado en el artículo 35 de la Constitución Federal, se estima necesario acudir a una interpretación de derecho comparado o doctrinario como elemento de análisis y apoyo sobre elementos técnico-jurídicos de la consulta popular como derecho y figura de democracia participativa. Lo anterior, se apoya en la tesis: **2a. LXIII/2001** de la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional, de rubro y texto siguientes:

"DOCTRINA. PUEDE ACUDIRSE A ELLA COMO ELEMENTO DE ANÁLISIS Y APOYO EN LA FORMULACIÓN DE SENTENCIAS, CON LA CONDICIÓN DE ATENDER, OBJETIVA Y RACIONALMENTE, A SUS ARGUMENTACIONES JURÍDICAS.—En el sistema jurídico mexicano por regla general, no se reconoce formalmente que la doctrina pueda servir de sustento de una sentencia, pues el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que establece las reglas respectivas, en su último párrafo, sólo ofrece un criterio orientador, al señalar que 'En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.'; mientras que en su párrafo tercero dispone 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.'. Sin embargo, es práctica reiterada en la formulación de sentencias, acudir a la doctrina como elemento de análisis y apoyo, así como interpretar que la regla relativa a la materia penal de carácter restrictivo sólo debe circunscribirse a ella, permitiendo que en todas las demás, con variaciones propias de cada una, se atienda a la regla que el texto constitucional menciona con literalidad como propia de los juicios del orden civil. Ahora bien, tomando en cuenta lo anterior y que la función jurisdiccional, por naturaleza, exige un trabajo de lógica jurídica, que busca aplicar correctamente las normas, interpretarlas con sustento y, aun, desentrañar de los textos legales los principios generales del derecho para resolver las cuestiones controvertidas en el caso concreto que se somete a su conocimiento, considerando que todo sistema jurídico responde a la intención del legislador de que sea expresión de justicia, de acuerdo con la visión que de ese valor se tenga en el sitio y época en que se emitan los preceptos que lo vayan integrando, debe concluirse que cuando se acude a la doctrina mediante la referencia al pensamiento de un tratadista e, incluso, a

¹⁸ Vergottini, Giuseppe de, *Derecho Constitucional Comparado*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, secretariado Europeo Per Le Pubblicazioni Scientifiche, México, 2014, pp. 12 y ss.

¹⁹ Declaración final de la cumbre de presidentes de Cortes Supremas, Constitucionales y Regionales, organizada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación de los Estados Unidos Mexicanos, los días ocho y nueve de noviembre de dos mil doce. Punto tercero.

través de la transcripción del texto en el que lo expresa, el juzgador, en lugar de hacerlo de manera dogmática, debe analizar, objetiva y racionalmente, las argumentaciones jurídicas correspondientes, asumiendo personalmente las que le resulten convincentes y expresando, a su vez, las consideraciones que lo justifiquen."

23. Como **primer elemento a considerar (I)** y en relación con la descripción teórica-jurídica, la figura de la **consulta popular**, puede ser entendida como un género primitivo que comprende un criterio de subclasificación de diversos mecanismos de democracia participativa:

"A nivel comparado, en América Latina converge una variedad de instituciones de democracia directa y una pluralidad conceptual y terminológica que podría generar confusión. Debido a que la mayoría de las constituciones latinoamericanas denominan a estos mecanismos con términos diferentes –iniciativa legislativa popular, plebiscito, referéndum, consulta popular, revocatoria de mandato, cabildo abierto, para citar tan sólo algunas de las expresiones más usuales–, la búsqueda de una unidad de acepciones y conceptos que trascienda el ámbito nacional resulta, aunque difícil, imprescindible para entender mejor cuando tratamos el tema. ... Consulta popular, plebiscito o referéndum son términos que se utilizan indistintamente en los diferentes países de América Latina para referirse al más común y utilizado de los mecanismos de democracia directa. Si bien algunos distinguen entre plebiscito (consulta vinculada a los poderes personales de un gobernante) y referéndum (consulta popular que versa sobre la aprobación de tratados internacionales, textos legales o constitucionales) ..."²⁰

"De todos modos, como instrumentos que son, tanto la iniciativa popular como el referéndum, no son en sí mismos ni buenos ni malos. Desde luego que en una realidad política gravemente polarizada es probable que se conviertan en un ejercicio más de proyección del conflicto partidista, pero en un ambiente de mayor estabilidad pueden representar un ejercicio útil para fomentar la educación cívica y reafirmar, a través de la consecución del máximo consenso posible, la integración política que persiguen las normas constitucionales. Y, además no dejan de ser una bocanada de aire fresco en el universo endogámico y oligárquico que los partidos han construido en el Estado democrático contemporáneo."²¹

24. Ahora bien, como **segundo elemento a considerar (II)** debe observarse cuál o cuáles son las consideraciones que involucra esta figura en su vertiente de derecho humano, previsto y contemplado en instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es parte; así, puede señalarse que el artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos estipulan lo siguiente:

²⁰ Lissidini Alicia, Welp, Yanina, Zovato, Daniel (Comp), *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*, –Las Instituciones de la Democracia Directa, Daniel Zovato– Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa, Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral, Pp. 15-16.

²¹ Carbonell Miguel, *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del Derecho en México*, editorial Porrúa, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, pp. 240-241.

Declaración universal de derechos humanos

"Artículo 21

- "1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
- "2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
- "3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto."²²

Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

"Artículo 25

"Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país."

Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos.

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos."

25. De igual forma, el **Comité de Derechos Humanos**, garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha considerado en torno a la democracia participativa lo siguiente:

"Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la Constitución o deciden cuestiones de interés pú-

²² Adoptada y proclamada por la asamblea general en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

blico mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.

"...

"El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho.

"...

"Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo."²³

26. De igual manera, el ***Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo***, ha tenido a bien en distinguir la importancia de las figuras de democracia participativa:

"Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular. Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.—Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contra peso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, forma lo institucional, de controlar al Estado. Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo 'como una válvula de escape institucional' intermitente que contrarresta las acciones perversas o la

²³ U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), observación general No. 25, comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, artículo 25 – La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57o. periodo de sesiones, párrafos: 6, 10 y 19.

ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos'. Y obligan así a una mayor 'sincronización entre élites partidarias y ciudadanos'.²⁴

27. Desde esta perspectiva, es visible que en el contexto los mecanismos de democracia participativa versan con las siguientes características:

I. La consulta popular se refiere a un concepto genérico descriptivo que comprende a muchos mecanismos de democracia participativa, pero principalmente al plebiscito como al referéndum.

II. Son mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien sobre políticas públicas, las especies más conocidas son: referéndum, plebiscito e iniciativa popular.

III. Estos mecanismos pueden tener un rol positivo, ya que pueden servir de contrapeso a intereses minoritarios que afecten los intereses de los ciudadanos.

IV. Se trata de medios para controlar al Estado, prevenir que los representantes populares no se distancien de los ciudadanos y, en consecuencia, fortalecer la democracia representativa.

28. Ahora bien, por cuanto hace al tema de la democracia representativa y la democracia directa como derechos humanos ha comenzado a debatirse, así, dentro de los mecanismos y procedimientos especiales del Consejo de Derechos Humanos, se encuentra la figura del "*experto independiente sobre la promoción de un orden democrático internacional equitativo*", mismo que, dentro de sus primeras interpretaciones ha sostenido lo siguiente:

"El ideal de la democracia directa, incluyendo la facultad de iniciativas legislativas por parte de los ciudadanos y el control de diversas cuestiones a través de la consulta genuina y el referéndum se ha logrado parcialmente sólo en algunos países del mundo. El modelo prevalente de la democracia representativa no es perfecta y requiere de mejoras. La democracia representativa conlleva el predicado 'democrático' sólo si los parlamentarios genuinamente representan a sus electores. Los miembros electos de un parlamento tienen la confianza del electorado y deben informar de manera proactiva sobre los desarrollos relevantes que impacten a la toma de decisiones, incluyendo por ejemplo temas como: los presupuestos nacionales, la educación y la seguridad social. Así, los representantes deben comprometerse a indagar respecto las necesidades y requerimientos de los votantes. En otras palabras, los representantes son responsables ante los ciudadanos, deben actuar transparentemente y consultar regularmente con sus representados, toda vez que no son plenipotenciarios, sino representantes populares con un mandato limitado en tiempo y alcance, mismo que debe ser administrado y ejercido de buena fe y no en usurpación del poder."²⁵

²⁴ Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, "Nuestra Democracia", 2010, páginas 125 a 128.

²⁵ United Nations, A/HRC/27/51, Human Rights Council, "Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, Alfred-Maurice de Zayas", 17 July

"Pero incluso en Estados claramente democráticos, no hay motivos para la autocomplacencia. Aunque se celebren elecciones formalmente libres, el proceso electoral de muchos países no funciona bien y los resultados electorales no corresponden siempre a los deseos del electorado. A fin de satisfacer los requisitos democráticos, debe consultarse a la opinión pública y la elección de candidatos ha de ser libre y transparente. Debe disponerse de métodos para determinar la voluntad popular, por ejemplo, mediante frecuentes encuestas de opinión y la celebración de referendos. Como señalan muchos observadores, la democracia representativa a menudo revela una desconexión entre los parlamentarios y el pueblo, de modo que la agenda de los parlamentarios no corresponde a los deseos del electorado. Por este motivo muchos países han caído en la apatía, y el cinismo y registran un importante absentismo electoral. ... La democracia entraña una correlación entre el interés público expresado por la mayoría de la población y las políticas oficiales que la afectan. El término abarca diversas manifestaciones, incluida la democracia directa, participativa y representativa, pero los gobiernos deben responder ante el pueblo y no ante intereses especiales como el complejo militar industrial, el sector financiero y las empresas transnacionales. La democracia es incluyente y no ha de privilegiar a una aristocracia antropológica. Requiere la fijación de normas básicas para el establecimiento y organización del Estado y su relación con la sociedad, que han de ser aceptadas por los ciudadanos. Exige también consultar al pueblo y respetar la voluntad de los votantes. Aunque se basa en el gobierno de la mayoría, una sociedad democrática debe reconocer y respetar los derechos de las personas, las minorías y los grupos. En otras palabras, el gobierno de la mayoría debe entenderse en el contexto del estado de derecho y la dignidad humana."²⁶

2014, prf. 9. Original text: "... The ideal of direct democracy, including the power of legislative initiative of citizens and control of issues through genuine consultation and referenda has been partially achieved only in few countries. The prevalent model of representative democracy is not perfect and needs improvement. Representative democracy deserves the predicate "democratic" only if and when parliamentarians genuinely represent their constituents. Elected members of parliament hold the trust of the electorate and must proactively inform the latter of relevant developments that impact on decision-making, including on the allocation of national budgets for the military, education and health care. They must be committed to inquiring into what the voters need and want. In other words, representatives are accountable to the citizens, must act transparently and regularly consult with their constituency, since they are not plenipotentiaries, but represent the people with a mandate limited in time and scope, which must be administered in good faith and not in usurpation of power."

²⁶ United Nations, A/HRC/24/38, Human Rights Council, "Report of the Independent Expert on the promotion of a democratic and equitable international order, Alfred-Maurice de Zayas", 1 July 2013, prf: 16 y 18. Original text: 16. But even in ostensibly democratic States, there is no reason for complacency. Although formally free elections are held, the electoral process in many countries is dysfunctional and election results do not always correspond to the wishes of the electorate. In order to satisfy democratic requirements, there must be consultation of the public and the choice of candidates must be free and transparent. Methods to determine the will of the people, for instance, through frequent opinion polling and through referenda, should be put in place. As many observers note, representative democracy frequently manifests a disconnect between parliamentarians and the people, so that parliamentarians have agendas that do not correspond with the wishes of the electorate. This has led in many countries to apathy, cynicism and large-scale absenteeism in elections. What is needed is not only parliaments, but parliamentarians who genuinely represent the wishes of the electorate. In almost all countries, women are

29. De igual forma, en el contexto universal de derechos humanos, se ha insistido en la importancia de la democracia no sólo como una modalidad en la que se ejerce el poder sino como un derecho de participación de los ciudadanos en todos los aspectos de la vida:

"La democracia, el desarrollo y el respeto por los derechos humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente. La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libertad expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida."²⁷

30. De igual manera, dentro del contexto interamericano, los artículos 2 y 6 de la **Carta Democrática Interamericana** disponen lo siguiente:

"Artículo 2.

"El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho hoy los regímenes constitucionales de los Estados miembros de la organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional."

"Artículo 6.

"La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia."

underrepresented and in many countries women are essentially disenfranchised. Such disenfranchisement is undemocratic and demands corrective measures. Women must be empowered so that they can meaningfully participate in decision-making. ... 18. Democracy entails a correlation between the public interest as expressed by a majority of the population and the governmental policies that affect them. The term encompasses various manifestations, including direct, participatory and representative democracy, but Governments must be responsive to people and not to special interests such as the military-industrial complex, financial bankers and transnational corporations. Democracy is inclusive and does not privilege an anthropological aristocracy. It requires that the basic rules establishing and organizing the State and its relationship with society be put in place and accepted by the citizens. It requires consultation with the people and respect of the will of the voters. Although founded on majority rule, a democratic society must recognize and apply individual, minority and group rights."

²⁷ Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. A/CONF. 157/23 (1993). Texto original: "8. Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world."

31. En el caso, es de observar que, la **democracia representativa** es la base del Estado de derecho en los Estados Americanos y en el Estado Mexicano, pero, adicionalmente, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo guarda una postura ambivalente, pues se trata de un derecho y de una responsabilidad; de igual manera, la promoción y el fomento de otras formas de participación, en el caso, las figuras de **democracia participativa** tales como los plebiscitos o referéndums, fortalecen la democracia en el marco de los regímenes constitucionales de los Estados Americanos.
32. De igual manera, es factible considerar que dentro del **derecho comparado iberoamericano**, la mayoría de los países han incorporado a sus respectivos textos constitucionales diversos mecanismos de democracia participativa o semi-directa, con diversas modalidades:

Países Americanos	Figura(s) de democracia participativa de previsión expresa en la Constitución
• Bolivia.	Referéndum, iniciativa legislativa ciudadana, revocatoria de mandato, asamblea, cabildo y consulta previa. ²⁸
• Brasil.	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular. ²⁹
• Chile.	Plebiscito. ³⁰
• Colombia.	Plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria de mandato. ³¹
• Costa Rica.	Plebiscito. ³²

²⁸ Véase: Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia. "Artículo 11. ... II. La democracia se ejerce de las siguientes formas, que serán desarrolladas por la ley:

1. Directa y participativa, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley."

²⁹ Véase: Constitución Política de la República Federativa de Brasil. "Artículo 14. A soberanía popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular."

³⁰ Véase: Constitución Política de la República de Chile. "Artículo 15. En las votaciones populares, el sufragio será personal, igualitario, secreto y voluntario. Sólo podrá convocarse a votación popular para las elecciones y plebiscitos expresamente previstos en esta Constitución."

³¹ Véase: Constitución Política de Colombia: "Artículo 103. Son mecanismos de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. La ley los reglamentará."

³² Véase: Constitución Política de la República de Costa Rica. "Artículo 168. Para los efectos de la administración pública, el territorio nacional se divide en provincias; éstas en cantones y los cantones en distritos. La ley podrá establecer distribuciones especiales. La asamblea legisla-

• Ecuador.	Referéndum, consulta popular o revocatoria del mandato. ³³
• El Salvador.	Consulta popular directa. ³⁴
• España.	Referéndum. ³⁵
• Guatemala.	Consulta popular. ³⁶
• Panamá.	Iniciativa y referéndum. ³⁷
• Paraguay.	Referéndum e iniciativa popular. ³⁸
• Perú.	Remoción o revocación de autoridades, iniciativa legislativa y referéndum. ³⁹

tiva podrá decretar, observando los trámites de reforma parcial a esta Constitución, la creación de nuevas provincias, siempre que el proyecto respectivo fuera aprobado de previo en un plebiscito que la asamblea ordenará celebrar en la provincia o provincias que soporten la desmembración. La creación de nuevos cantones requiere ser aprobada por la asamblea legislativa mediante votación no menor de los dos tercios del total de sus miembros."

³³ Véase: Constitución de la República del Ecuador. "Artículo 106. El Consejo Nacional Electoral, una vez que conozca la decisión de la presidenta o presidente de la República o de los gobiernos autónomos descentralizados, o acepte la solicitud presentada por la ciudadanía, convocará en el plazo de quince días a referéndum, consulta popular o revocatoria de mandato, que deberá efectuarse en los siguientes sesenta días."

³⁴ Véase: Constitución de la República de El Salvador. "Artículo 73. Los derechos políticos del ciudadano son:

"...

"El ejercicio del sufragio comprende, además, el derecho de votar en la consulta popular directa, contemplada en esta Constitución."

³⁵ Véase: Constitución Española. "Artículo 92 1. Las decisiones políticas de especial trascendencia podrán ser sometidas a referéndum consultivo de todos los ciudadanos. 2. El referéndum será convocado por el Rey, mediante propuesta del presidente del Gobierno, previamente autorizada por el Congreso de los diputados. 3. Una ley orgánica regulará las condiciones y el procedimiento de las distintas modalidades de referéndum previstas en esta Constitución."

³⁶ Véase: Constitución Política de la República de Guatemala. "Artículo 173. Procedimiento consultivo. Las decisiones políticas de especial trascendencia deberán ser sometidas a procedimiento consultivo de todos los ciudadanos. La consulta será convocada por el Tribunal Supremo Electoral a iniciativa del presidente de la República o del Congreso de la República, que fijarán con precisión la o las preguntas que se someterán a los ciudadanos. La Ley Constitucional Electoral regulará lo relativo a esta institución."

³⁷ Véase: Constitución Política de la República de Panamá: "Artículo 239. Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa y de referéndum en los asuntos atribuidos a los concejos."

³⁸ Véase: Constitución Nacional de la República de Paraguay. "Artículo 121. Del referéndum. El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley.". "Artículo 123. De la iniciativa popular. Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidas en la ley."

³⁹ Véase: Constitución Política del Perú. "Artículo 2. ... 17 A participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum."

• Uruguay.	Plebiscito, referéndum e iniciativa popular. ⁴⁰
• Venezuela.	Referendo, consulta popular, revocatoria de mandato, iniciativas legislativas legal-constitucional, cabildo abierto, asamblea de ciudadanos. ⁴¹

33. Por lo anterior, es factible sostener que en los diversos Estados Iberoamericanos, las figuras de democracia participativa complementan el enfoque tradicional de democracia representativa y permiten a los ciudadanos intervenir en las decisiones de política pública, de emisión de legislación, de revocación de autoridades o de aprobación de reformas constitucionales.
34. En **tercer lugar (III)** y, por cuanto hace a la figura del Referéndum, dentro de las instituciones del Consejo de Europa, se encuentra la "**Comisión Europea para la democracia a través del derecho o Comisión de Venecia**",⁴² misma que ha desarrollado pautas distintivas y descriptivas de figuras de democracia participativa, tales como el referéndum. Respecto de esta figura de democracia directa es posible encontrar dos subclasificaciones básicas, a saber: **a) Vinculante y b) Consultivo u optativo**.
35. En el primer caso, un **referéndum es vinculante u obligatorio "cuando ciertos textos normativos son automáticamente sometidos a referéndum, sólo tras su adopción-aprobación por el parlamento"**.⁴³ Así también podemos observar lo siguiente en torno a la figura:

⁴⁰ Véase: Constitución de la República Oriental del Uruguay. "Artículo 82. La nación adopta para su gobierno la forma democrática republicana. Su soberanía será ejercida directamente por el cuerpo electoral en los casos de elección, iniciativa y referéndum, e indirectamente por los poderes representativos que establece esta Constitución; todo conforme a las reglas expresadas en la misma." "Artículo 322 ... Decidir en última instancia sobre todas las apelaciones y reclamos que se produzcan, y ser Juez de las elecciones de todos los cargos electivos, de los actos de plebiscito y referéndum."

⁴¹ Véase: Constitución Política de la República Bolivariana de Venezuela. "Artículo 70. Son medios de participación y protagonismo del pueblo en ejercicio de su soberanía, en lo político: la elección de cargos públicos, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, las iniciativas legislativa, constitucional y constituyente, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos y ciudadanas cuyas decisiones serán de carácter vinculante, entre otros; y en lo social y económico, las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas en todas sus formas incluyendo las de carácter financiero, las cajas de ahorro, la empresa comunitaria y demás formas asociativas guiadas por los valores de la mutua cooperación y la solidaridad. La ley establecerá las condiciones para el efectivo funcionamiento de los medios de participación previstos en este artículo."

⁴² El Poder Judicial de la Federación, cuenta con un Convenio de Colaboración denominado como "Acuerdo de cooperación entre la Comisión de Venecia y la Conferencia Iberoamericana de Justicia Constitucional".

⁴³ CDL-AD (2005)034, Venice Commission, referendums in Europe, an analysis of the legal rules in European States, Prf. 23. Original text: "A referendum is mandatory when certain texts are automatically submitted to referendum, perhaps after their adoption by parliament."

"Un referéndum obligatorio regularmente se refiere a reformas constitucionales. En algunos estados cualquier clase de reforma constitucional puede ser sometida a referéndum vinculante, con el resultado de que los ciudadanos por sí mismos llegan a constituirse como un cuerpo de creación de la propia Constitución (Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Irlanda, Suiza –en donde la mayoría de la ciudadanía es requerida– Dinamarca en donde una condición previa para la reforma constitucional consiste en la celebración de elecciones generales). En otros estados (Austria y España) únicamente la totalidad de las reformas constitucionales son sometidas a referéndum vinculante. Un referéndum vinculante también podría estar restringido para cambiar ciertas normas o reglas de previsiones constitucionales básicas (Estonia –los capítulos de la Constitución sobre previsiones generales, las normas de reforma a la Constitución, así como la ley complementaria de la misma sobre la adhesión a la Unión Europea–, Letonia –la democracia, la soberanía popular del estado, el territorio, las lenguas oficiales y la bandera, la elección del parlamento a través del sufragio universal, equitativo, directo, secreto y proporcional, una norma que prevea el referéndum para la reforma de disposiciones previas–, Lituania, –una república democrática e independiente, los capítulos sobre el Estado y la reforma a la Constitución, el derecho constitucional sobre la no alianza con países pos Soviéticos–) o previsiones relacionadas a reformas constitucionales y la permanencia del parlamento (Malta)."

"Un referéndum vinculante también podría estar condicionado a un procedimiento previo, como en el caso de Francia, donde se involucran sólo las reformas constitucionales iniciadas por el parlamento (en la actualidad no se ha utilizado) y Turquía, en donde involucra sólo enmiendas constitucionales adoptadas por tres quintas partes, pero no menos de dos tercios de los miembros de la Gran Asamblea Nacional y no remitidas a la Asamblea por el presidente de la República para su reconsideración, aunque en tal caso es improbable. En Rusia, el referéndum vinculante puede ser previsto solamente para un tratado internacional."

"Otros instrumentos jurídicos importantes son sometidos a referéndum en algunas ocasiones. Tales instrumentos son, primeramente, normas cuasi-constitucionales, por ejemplo, en Suiza, la legislación de emergencia para suspender la Constitución por más de un año, y en segundo lugar instrumentos que involucran una considerable limitación a la soberanía, especialmente en el contexto de la integración Europea, tales como el acceso a la unión misma, (Letonia), la unión a organizaciones colectivas sobre seguridad o comunidades supranacionales (Suiza, la unión a organizaciones internacionales en el caso de la transferencia de poderes (Lituania), la asociación con otros estados (Croacia) o la unión o abandono de una comunidad con otros estados (en el caso de la Ex Yugoslavia de Macedonia). En Dinamarca, un referéndum debe tomar lugar cuando los poderes constitucionales de las propias autoridades nacionales son delegadas a organismos internacionales, a menos que el Parlamento apruebe la presente por una mayoría de 5 sextas partes."⁴⁴

⁴⁴ *Ibidem*, prfs: 24-25. Original text: "24 A mandatory referendum generally relates to constitutional revisions. In some states, any constitutional revision is submitted to a mandatory referendum, with the result that the people itself becomes the constitution-making body (Andorra, Armenia, Azerbaijan, Ireland, Switzerland – where a majority of the people and of the cantons is required –, Denmark where a precondition for a constitutional revision is the holding of general elections).

36. Ahora bien, de las anteriores pautas interpretativas derivadas del derecho continental europeo, puede desprenderse que algunas de las características básicas del referéndum vinculante son las siguientes:

V. En el caso del referéndum obligatorio, su operatividad versa con reformas constitucionales y como último paso de aprobación de dichas reformas.

VI. Los ciudadanos pueden llegar a constituirse y empoderarse como partícipes directos de la creación o reforma del Texto Constitucional.

VII. Los Estados cuentan con libertad para determinar qué tipo de materias o temas sustantivos (e.g. democracia, soberanía, derechos, territorio) se encuentran restringidos a un referéndum vinculante.

VIII. Un referéndum vinculante puede encontrarse condicionado a un procedimiento previo por cuanto hace a los órganos que presenten iniciativas de reforma constitucional.

IX. El referéndum vinculante puede preverse para la adopción o incorporación de un tratado internacional.

X. Adicionalmente, otros instrumentos jurídicos importantes pueden ser sometidos a referéndum.

In other states (Austria, Spain), only total revisions are submitted to a mandatory referendum. A mandatory referendum may also be restricted to changes to certain provisions or rules: basic constitutional provisions (Estonia – the chapters of the Constitution on general provisions and the revision of the Constitution as well as the law complementing the Constitution, on accession to the European Union –, Latvia – democratic and sovereign nature of the state, territory, official language and flag, election of the Parliament by universal, equal, direct, secret and proportional suffrage, a rule providing for a referendum to be called for the revision of previous provisions –, Lithuania – an independent and democratic republic, chapters on the state and revision of the constitution, constitutional law on the country's non-alignment with post-Soviet alliances); three provisions relating to constitutional revisions and the duration of Parliament (Malta).

²⁵ A mandatory referendum may also be conditional on a preliminary procedure, as in the case of France, where it concerns only constitutional revisions initiated by Parliament (there has been no actual case in which it has been used) and Turkey, where it concerns only constitutional amendments adopted by at least three-fifths but less than two-thirds of the members of the Grand National Assembly and not returned to the Assembly by the President of the Republic for reconsideration, although such a case is unlikely. In Russia, the mandatory referendum may be provided for only by an international treaty.

²⁶ Other very important instruments are sometimes submitted to mandatory referendum. Such instruments are, firstly, quasi-constitutional rules, such as, in Switzerland, emergency laws derogating from the Constitution for more than one year and, secondly, instruments that involve a considerable limitation of sovereignty, especially in the context of European integration, such as accession to the European Union (Latvia), joining collective security organisations or supranational communities (Switzerland), joining international organisations in the case of a transfer of powers (Lithuania), association with other states (Croatia) or joining or leaving a community with other states ('the former Yugoslav Republic of Macedonia'). In Denmark, a referendum must take place when constitutional powers belonging to the national authorities are delegated to international bodies, unless Parliament approves this by a five-sixths majority. ..."

37. Por su parte, el referéndum puede ser solicitado por determinados órganos con legitimación tales como el Poder Ejecutivo (Turquía o Francia) o el Poder Legislativo (Estonia, Lituania, Finlandia), el presidente (Azerbaiyán y Georgia) del parlamento, el jefe de Estado o el Consejo General (Andorra), el Consejo Nacional (Austria) al igual que una parte del electorado, en este último caso los referéndums pueden ser subclasificados:

"Los referéndums solicitados por una parte del electorado deben ser divididos en dos categorías: el referéndum facultativo ordinario y la iniciativa popular en sentido estricto. Un referéndum facultativo ordinario cuestiona un texto ya aprobado por un órgano del Estado, mientras que la iniciativa popular permite a una parte del electorado proponer un texto que no ha sido aprobado por la autoridad competente."⁴⁵

38. Así, en el caso se advierte que la diversa subclasificación del referéndum se divide en dos categorías, en el caso del referéndum facultativo con un efecto *ex post* de un conjunto normativo ya aprobado y para el caso de la iniciativa popular como un planteamiento a futuro a desarrollar o legislar (*legge ferenda*).

39. En cuarto lugar (IV) y, por cuanto hace a la figura del plebiscito, ésta consiste en:

"... la consulta al cuerpo electoral sobre un acto de naturaleza política o gubernamental. El plebiscito es una consulta popular que no gira alrededor de un acto legislativo – como en el caso del referendo–, sino alrededor de una decisión política aunque susceptible de tomar forma jurídica. No obstante, más que (sic) un sistema de manifestación de la voluntad popular sobre temas políticos de excepcional importancia, no resulta del todo extraño observar como el plebiscito se ha acostumbrado y se acostumbra a utilizar como un medio de elección o legitimación de gobernantes."⁴⁶

"Los posplebiscitos son consultas populares que se ha retomado a lo largo de la historia desde las civilizaciones griegas y romanas en busca del fortalecimiento de las decisiones de gobierno y la legitimación de la voluntad popular de dirección del poder. ... Los resultados obtenidos en un plebiscito no son vinculantes con la toma de decisión colectiva entre ciudadanos y órganos del Estado, que pueda ser contemplada una deliberación ciudadana incluyente con los resultados obtenidos."⁴⁷

"... el plebiscito se refiere a un hecho o acontecimiento relativo a la estructura esencial del Estado y su gobierno, por ejemplo, una adjudicación del territorio, el mantenimiento o la modificación de una forma de gobierno, la proposición de una persona en particular para un cargo en particular etc. ... el plebiscito recae sobre decisiones políticas o electorales, como por ejemplo, la confianza en un líder político, la elección de

⁴⁵ *Ibíd.* Prf. 40.

⁴⁶ Ramírez Nárdiz Alfredo, *Democracia Participativa. La democracia participativa como profundización en la democracia*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2010.

⁴⁷ Reyna Lara Mauricio, *El Estado Democrático de Derecho en México y sus mecanismos de participación ciudadana. Análisis desde el derecho comparado*, Porrúa, México, 2010.

una u otra forma de poder. Cuando el pronunciamiento popular incide en sobre un texto normativo (una ley o una Constitución) el plebiscito se aproxima al referéndum.⁴⁸

"El plebiscito es convocado por el gobierno, es decir por el presidente de la República (previo respaldo escrito de todos los Ministros) cuando crea conveniente consultar al pueblo acerca de una decisión que se piensa tomar. El presidente puede convocarlo siempre y cuando la política o decisión que se piensa consultar no sea una que, por su naturaleza, deba ser aprobada por el Congreso. Asimismo, el presidente debe informar al Congreso, al momento de convocar el plebiscito, las razones para realizarlo, así como la fecha fijada para que se lleve a cabo la votación por parte de los ciudadanos."⁴⁹

40. En este sentido, puede inferirse que la figura de democracia participativa denominada como **plebiscito** guarda algunos de los siguientes elementos teórico-distintivos:

XI. Genéricamente se trata de una consulta popular que no versa sobre un acto legislativo sino en torno a decisiones del gobierno.

XII. Se vincula como medio de legitimación para la adopción de medidas del gobierno.

XIII. El plebiscito se refiere particularmente a decisiones adoptadas por el gobierno.

XIV. El plebiscito es convocado por el gobierno en turno bajo una condición de materia excluyente, esto es, que no se trae de una decisión que sea competencia del Congreso o el parlamento.

A) Conclusión respecto de los antecedentes constitucionales del artículo 35, fracción VIII, y de los elementos teóricos y de derecho comparado.

41. Por tanto, y conforme a lo reseñado, se puede arribar a la conclusión de que la figura prevista en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal denominada como la **consulta popular** es una **figura de democracia participativa consistente en un derecho político de todos los ciudadanos, de igual forma, y** en atención a los elementos del estudio teórico de las diversas figuras de democracia participativa, puede quedar establecido que la figura contenida en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se trata de un mecanismo que, por sus propias características y efectos, ha incorporado constitucionalmente elementos de las diversas figuras de **referéndum** y **plebiscito**, a estos efectos, conviene realizar un contraste de los elementos del propio artículo 35, fracción VIII, en los siguientes términos:

⁴⁸ Wildo Francisco Lacerda Dantas, *Breves considerações sobre plebiscito, referendo e participação popular no Brasil*, Centro de Estudos Judiciários do Conselho da Justiça Federal, Ano XIII, n. 47, out./dez. 2009, pp. 54.

⁴⁹ Castro San Juan Eurípides José, *Mecanismos constitucionales de Participación Ciudadana*, Librería Jurídica Sánchez R. LTDA. Medellín, Colombia, primera edición, 2014, pp. 55.

Consulta popular prevista en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	Elementos de la figura de democracia participativa y semi-directa
<p>"Artículo 35. Son derechos del ciudadano: "..."</p> <p>"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho humano de características políticas y de participación ciudadana.
<p>"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:</p> <p>"a) El presidente de la República;</p> <p>"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o</p> <p>"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Convocada por el órgano legislativo (referéndum). • Elementos de plebiscito. • Elementos de referéndum. • Elementos de referéndum.
<p>"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado <u>será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> • Elementos mixtos por sus efectos (plebiscito y referéndum), con vinculación prevalente para el órgano legislativo como referéndum <i>facultativo ordinario</i> y de <i>iniciativa popular</i>.
<p>"3o. <u>No podrán ser objeto de consulta popular</u> la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta; ..."</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Con elementos de referéndum, debido a que el Constituyente Permanente ha reservado excluir materias sustantivas por las cuales no habrá lugar a la consulta popular, con participación del Tribunal Constitucional para pronunciarse en torno a la constitucionalidad de la materia de la consulta.

42. Así, la aludida figura de **consulta popular** estipulada en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos guarda particularidades y elementos de varias figuras de democracia participativa y, por tanto, sus condicio-

nes y efectos podrán variar en atención a la materia u objeto de las preguntas o cuestionamientos planteados, así como de las autoridades que puedan tener vinculación competencial.

43. Ahora bien, respecto del grado o modalidad de vinculatoriedad, las modalidades y efectos tampoco parecen ser claros a la luz del propio articulado de la ley reglamentaria, es decir, de la **Ley Federal de Consulta Popular** tal como podría derivarse de la interpretación conjunta de los artículos 5 y 64 de la misma:

"Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

"La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"El resultado de la misma es vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores."

"Capítulo IV

"De la vinculatoriedad y seguimiento"

"Artículo 64. Cuando el informe del instituto indique que la participación total en la consulta popular corresponda, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, así como para las autoridades competentes, y lo hará del conocimiento de la Suprema Corte, la cual notificará a las autoridades correspondientes para que dentro del ámbito de su competencia realicen lo conducente para su atención.

"Cuando el resultado de la consulta sea vinculatorio tendrá efectos durante los tres años siguientes, contados a partir de la declaratoria de validez."

44. Bajo esta misma guisa, y de conformidad con los preceptos legales reproducidos es factible considerar que la vinculación para el Ejecutivo o el Legislativo federales dependerán también del objeto y materia de la consulta, así como de los efectos y la modalidad que pretenda dársele a la figura como criterio de **democracia participativa**; sea en las siguientes vertientes:

I. Ex ante de referéndum con efectos de aprobación ciudadana de una iniciativa de reforma constitucional o legal.

II. Ex post de referéndum con efectos de apoyo para presentar una posible iniciativa de reforma constitucional sin sujeción a un resultado obligatorio en sentido estricto.

III. Ex ante de plebiscito con efectos de aprobación sobre una propuesta a cargo del gobierno y/o la administración pública federal u otro órgano del Estado.

IV. Ex post de plebiscito con efectos para dejar de hacer o anular un acto jurídico a cargo del gobierno y/o la administración pública federal u otro órgano del Estado.

45. De igual manera, para la doctrina jurídica nacional no pasa desapercibido que los mecanismos de participación ciudadana han acompañado la visión del Estado Constitucional Mexicano para la incorporación de modificaciones y adiciones al texto de la Norma Suprema:

"La idea de que el pueblo tenga que ver en los procedimientos de reforma constitucional, como se acaba de decir, no es nueva en la historia jurídica nacional. Seguramente se trata de un mecanismo que busca disminuir la separación constante entre las élites que deciden y la mayoría del pueblo, intentando de esa manera cerrar la distancia entre la 'tendencia a la minoría' y las necesidades de un régimen democrático. Una propuesta fuerte en este sentido se produjo en el Congreso Constituyente de 1856. ... Con posterioridad no se han producido debates serios para introducir mecanismos de participación popular en los procedimientos de reforma constitucional, pero recientemente la enorme mayoría de la doctrina se inclina por incluir el referéndum como parte de esos procedimientos. Dicha inclusión tendría varias ventajas: en primer lugar serviría para detener el caudal de reformas irreflexivas y superficiales que con tanta frecuencia se han producido desde 1921; en segundo término, señalan algunos autores, la práctica del referéndum serviría a su vez para mejorar la conciencia y la práctica democrática de México."⁵⁰

46. Así, debe señalarse que la incorporación de mecanismo de participación ciudadana no le es ajeno al constitucionalismo histórico mexicano, pues ya existió la aludida figura de democracia participativa conocida como referéndum, misma que fue incorporada al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete en los siguientes términos:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"VI. Para legislar en todo lo relativo al Distrito Federal, sometiéndose a las bases siguientes:

"...

(Adicionada, D.O.F. 6 de diciembre de 1977)

"2a. Los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley de la materia se determinen, serán sometidos al referéndum y podrán ser objeto de iniciativa popular, conforme al procedimiento que la misma señale."

⁵⁰ *Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones*. Tomo VI. Comentarios, antecedentes y trayectoria del articulado constitucional. Artículos 116-136. LXI Legislatura Cámara de Diputados, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Senado de la República, LXI Legislatura, Instituto Federal Electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, editorial Miguel Ángel Porrúa, 2012, pp. 808-810.

47. Así, es claro que, desde aquella reforma la figura de democracia participativa se encontraba en una postura *ex ante*, para la aprobación de la legislación relativa al Distrito Federal, lo cual incluso fue motivo de pronunciamiento de este Tribunal Pleno al resolver el amparo directo en revisión 480/94, mismo que dio lugar a la tesis **P. XL/95**, de rubro siguiente:

"REFERÉNDUM. LA REFORMA DEL ARTÍCULO 402 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, EN EL AÑO DE 1985, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO HABERSE SUJETADO A ESTA FORMA DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA."⁵¹

48. En virtud de todo lo anteriormente sostenido, sería muy oportuno tomar en consideración que, al instarse a futuro a un Poder Reformador de la Constitución Federal, así como al legislador federal ordinario encargado de elaborar o modificar la legislación reglamentaria, se tomaran en consideración las particularidades de cada figura de democracia participativa, sus posibles efectos y las reconfiguración de determinadas materias vedadas o restringidas que permitan que la figura de la consulta popular pueda tener una efectividad plena y no se traduzcan en un desencanto ciudadano en la formulación de políticas públicas, de pronunciamiento sobre legislación o incluso, para constituirse en auténticos partícipes en la construcción de la Norma Suprema. En síntesis y como puede observarse, no se trata sólo de construir un argumento en torno al principio *pro persona* de los mecanismos de *democracia participativa*, sino de entender las modalidades, condiciones temporales y efectos que pueden dar lugar a que se cuestione o realice un planteamiento y que éste sea sometido a la arena público-política-deliberativa y desde luego, que pueda apreciarse nítidamente la voluntad popular para actuar o no actuar a cargo de los órganos vinculados a ello. Así, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación seguramente estará llamada a explicar con argumentos jurídicos, sobre los alcances y finalidades de la *consulta*

⁵¹ Texto: "El referéndum y la iniciativa popular, como mecanismos de participación ciudadana, fueron incorporados al texto de la Constitución en su artículo 73, fracción VI, base segunda, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de diciembre de mil novecientos setenta y siete y estuvieron vigentes hasta el diez de agosto de mil novecientos ochenta y siete. De acuerdo con el texto de la base segunda, vigente en el periodo citado, los ordenamientos legales y los reglamentos que en la ley se determinaran, relativos al Distrito Federal, serían sometidos al referéndum y podrían ser objeto de iniciativa popular. Durante la vigencia de esa norma se reformó el artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, por decreto de veintisiete de diciembre de mil novecientos ochenta y cinco (publicado en el Diario Oficial de diez de enero siguiente), sin que en el proceso legislativo se advierta que el decreto de reforma haya sido sometido a referéndum. Sin embargo, lo anterior no implica la inconstitucionalidad de dicho proceso, porque en la norma constitucional el constituyente dejó a la legislación secundaria la determinación de los ordenamientos que debían sujetarse al referéndum y del procedimiento respectivo, cuestiones que fueron reguladas en los artículos 53 a 59 de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, de los que se sigue, entre otras cosas, que el citado referéndum es obligatorio o facultativo; y que al establecer el primero de éstos el legislador tuvo en cuenta o se refirió a los ordenamientos vinculados con servicios que presta el Departamento del Distrito Federal desde el punto de vista administrativo, y no a los ordenamientos referidos a la función judicial. Por ello, si en el proceso legislativo que culminó con la reforma al artículo 402 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, no se observó el procedimiento del referéndum, ello no implica una violación de lo dispuesto por el artículo 73, fracción VI, base segunda, de la Constitución Federal, pues ese referéndum no era obligatorio sino facultativo."

popular con la intención de que pueda lograrse en nuestro contexto jurídico-político la tan ansiada participación ciudadana que, efectivamente requiere la República.

49. Finalmente, es menester señalar que la regulación de las diversas figuras de democracia participativa debe ir acompañada de un marco jurídico normativo que permita su plena operatividad y efectividad, y que no derribe la confianza ciudadana para ejercer su derecho de participación política, pues en efecto, ésa fue la intención por algunos representantes populares del Poder Revisor de la Constitución al argumentar en torno a la adición al numeral 35 de la Norma Suprema; a estos efectos, conviene tomar en cuenta nuevamente el parámetro teórico-descriptivo que menciona la importancia vital de contar con un conjunto normativo que haga operativa a las figuras de democracia directa:

"Consecuentemente es importante definir un marco legal apropiado a fin de mejorar su funcionamiento, pues en algunos países aún existen vacíos significativos en la reglamentación de estos institutos para su aplicación en la práctica. Resulta además fundamental que la normativa especifique claramente los temas que se pueden abordar mediante los distintos mecanismos de democracia directa. De esta forma, la democracia se verá fortalecida en la medida en que el uso de estos mecanismos se consolide y contribuya, a la vez, a fortalecer la ciudadanía. Así, el esfuerzo realizado por ampliar los espacios de democracia directa debe ir acompañado por programas de fortalecimiento de educación cívica, para lo cual es necesario desarrollar valores asociados con el ejercicio de una participación política que trascienda la mera participación electoral."⁵²

C) Precisión metodológica

50. En el proyecto que presenté hice una propuesta metodológica sobre la forma en la que considero debe abordarse el estudio de constitucionalidad de la materia de la consulta popular, la cual se inserta a continuación. La fracción VIII del artículo 35 constitucional prevé que esta Suprema Corte deberá, en primera instancia, establecer el propósito de su realización y posteriormente, analizar que si su materia se ubica fuera de los supuestos que se señalan en su apartado 3o., y que el artículo 11 de la Ley Federal de Consulta Popular reproduce textualmente, a saber:

- 1) **La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;**
- 2) **Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;**
- 3) **La materia electoral;**
- 4) **Los ingresos y gastos del Estado;**
- 5) **La seguridad nacional; y,**
- 6) **La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.**

51. Fuera de estas cuestiones, cualquier tema que sea de trascendencia nacional podrá ser objeto de consulta. En este sentido, en congruencia con el primer párrafo de

⁵² Lissidini Alicia, Welp, Yanina, Zovato, Daniel (Comp.) *Op. cit.*, página 67.

la fracción VIII del artículo 35 constitucional, el artículo 4 de la ley reglamentaria define a la consulta popular como un mecanismo de participación política para que los ciudadanos expresen su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.

52. En el procedimiento para llevar a cabo la consulta popular, la ley reglamentaria atribuyó la facultad de calificar la misma a la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara del Congreso de la Unión, salvo que la petición sea formulada por los ciudadanos. En este supuesto, como ocurre en el caso, en términos del párrafo segundo del artículo 5 de la ley reglamentaria, la Suprema Corte deberá calificar la trascendencia nacional del tema propuesto.
53. Para calificar la trascendencia nacional del tema, la ley reglamentaria no establece un catálogo limitativo de supuestos, sino que en su artículo 6 enunciativamente propone criterios para su definición, tales como la posibilidad de repercutir en la mayor parte del territorio nacional, o impactar en una parte significativa de la población.
54. En este orden, la función de la Suprema Corte –cuando la petición provenga de los ciudadanos– será la siguiente:
- a) **Identificar cuál es el objeto de la consulta, es decir, en el ámbito legislativo, cuál es la norma que se propone emitir o, en su caso, qué modificación se propone hacer a una existente; y en el ámbito ejecutivo, qué política pública se propone implementar o modificar.**
 - b) **Examinar si la materia de la consulta popular, se ubica en los supuestos que la Constitución Federal señala que no podrán ser objeto de la misma; en este sentido, de actualizarse cualquiera de esos supuestos, la consulta se declarará inconstitucional; y,**
 - c) **Calificar la trascendencia nacional del tema propuesto. De igual manera, si no se actualiza este supuesto, la solicitud de consulta será inconstitucional.**
55. Para el caso que la consulta supere el anterior examen, de conformidad con la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, este Tribunal Pleno deberá revisar que la pregunta que se proponga para la consulta esté formulada en los términos que la propia Constitución establece; y, en caso contrario, deberá realizar las modificaciones necesarias para que la pregunta sea congruente con ella.
56. Asimismo, se deberá revisar que la redacción de la pregunta satisfaga los requisitos que la fracción III del artículo 21 de la ley reglamentaria exige, esto es:
- a) **Que no sea tendenciosa o contenga juicios de valor;**
 - b) **Que no (sic) emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y,**
 - c) **Que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.**
57. De tal manera que si no se cumple con alguno de estos criterios, oficiosamente se deben realizar las modificaciones pertinentes.

58. Así, una vez que la Suprema Corte dio cuenta de que se colmaron todos estos requisitos, la resolución respectiva se notificará a la Cámara que corresponda dentro de las veinticuatro horas siguientes a su emisión.

59. La anterior, es la metodología que considero debió seguirse en el análisis constitucional de la consulta popular.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aisladas P/J. 61/2000, 1a./J. 63/2010, 2a. LXIII/2001 y P. XL/95 citadas en este voto, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XI, junio de 2009, página 13, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 329, Tomo XIII, mayo de 2001, página 448 y Tomo II, agosto de 1995, página 76, respectivamente.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Luis María Aguilar Morales en relación con la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

Por acuerdo de treinta de octubre de dos mil catorce, dentro de los autos relativos al asunto señalado en el encabezado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió que era inconstitucional la materia de la consulta popular solicitada por diversos ciudadanos para cuestionar a la población si está de acuerdo o no con el establecimiento a nivel constitucional de los sistemas de asignación y contratación para las industrias eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, previstos en los artículos 25, párrafo cuarto, 27, párrafos sexto y séptimo, y 28, párrafos cuarto y sexto, de la Ley Fundamental.

Lo anterior, de manera esencial, al estimar que tal cuestión está vinculada con la materia de ingresos, que no puede ser objeto de este tipo de mecanismos de democracia semi-directa, conforme a lo establecido en los artículos 35, fracción VIII, apartado 3,¹ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 11² de la Ley Federal de Consulta Popular.

A pesar de coincidir con esa conclusión, creo indispensable precisar algunas consideraciones en los términos que desarrollo a continuación:

¹ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta."

² "Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

"I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

"II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

A mi juicio, la consulta popular es un derecho reconocido por la Constitución en favor del pueblo mexicano, en relación con el cual la Suprema Corte de Justicia de la Nación está facultada para determinar la constitucionalidad de su materia, conforme a lo establecido en la parte final del propio artículo 35, fracción VIII, apartado 3o., de la Ley Suprema al que se aludió previamente.

Debe tenerse presente que el derecho en comento tiene restricciones que, como apunté previamente, están expresamente previstas en la Constitución, así como en la ley que rige la materia, en ambos casos, de manera amplia y genérica y, en mi concepto, este Alto Tribunal debe ponderar en qué sentido y con qué extensión deben aplicarse en cada caso concreto, pues el Constituyente le otorgó la obligación y responsabilidad de acotar el ejercicio de este derecho conforme a las limitantes que consideró pertinentes y necesarias para llevar a cabo las consultas populares.

Al respecto, debo señalar que, a mi juicio, toda vez que las consultas populares son un derecho de participación ciudadana, debe favorecerse su realización y, por ende, la interpretación que emprenda la Suprema Corte de Justicia de la Nación en torno a las referidas hipótesis de restricción, debe ser estricta de modo que, insisto, en todo momento se favorezca la eficacia de la consulta y no su imposibilidad automática.

Dentro de las limitantes mencionadas se encuentra la relativa a los ingresos del Estado, que pueden entenderse como la fuente de la que proviene cualquier recurso que se precise para satisfacer sus necesidades y hacer frente a las responsabilidades que tiene con la ciudadanía.

En este sentido, es posible señalar que existen distintos medios para que el Estado perciba los referidos ingresos, entre los cuales, en lo que ahora importa, debo destacar el previsto en el artículo 27, párrafo séptimo,³ de la Constitución, en cuyo texto, en lo que me interesa hacer notar, se prevé que, **con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación**, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares.

"III. La materia electoral;

"IV. Los ingresos y gastos del Estado;

"V. La seguridad nacional, y

"VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente."

³ **"Artículo 27.**

"...

(Adicionado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013) (N. de E. en su contenido)

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. **Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.**

Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

Como se advierte de lo establecido en el párrafo precedente, el propio Texto Constitucional determina que las asignaciones y contratos a que se refiere el precepto aludido están encaminados a obtener recursos que beneficien el desarrollo de la nación y, consecuentemente, para mí, en este caso en particular, se encuentra involucrada una cuestión que incide necesaria e inevitablemente en los ingresos del Estado.

Debo agregar a lo anterior que, de acuerdo con el propio Texto Constitucional, los ingresos en comento persiguen la finalidad de contribuir al desarrollo del país y, por tanto, a mi entender, se trata de recursos mediante los cuales se pretende lograr la satisfacción de las necesidades del Estado y sus ciudadanos, lo que se corrobora con el diseño establecido en la Ley Fundamental (al que se alude dentro de la ejecutoria) en relación con este tema.

Así, atento a la manera amplia y general en la que el Pacto Federal se refiere a este tipo de recursos, así como a la finalidad que con ellos se persigue, a mi juicio, es dable concluir que en los recursos derivados de actividades relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos celebrados con éstas o con particulares, el término "ingresos" debe entenderse en su sentido más amplio.

En este escenario, considero que si en la consulta popular que se analiza se encuentra inmerso un planteamiento relacionado con este tema, es inconcuso que se actualiza la restricción establecida por el Constituyente y, por ende, lo conducente es que este Alto Tribunal declare la inconstitucionalidad de su materia.

Así las cosas, aun cuando, como adelanté, comparto el sentido de la propuesta, estimo que en la ejecutoria debió preverse la conclusión referida con anterioridad, en el sentido de que en los recursos derivados de actividades relacionadas con la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos celebrados con éstas o con particulares, el término "ingresos" debe entenderse en su sentido más amplio, siendo ésta la razón por la que formulo el presente voto concurrente.

Voto concurrente que que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de octubre de dos mil catorce.

Comparto la conclusión del proyecto de que la materia sujeta a revisión por esta Corte está vedada por el artículo 35, fracción VIII, constitucional, por actualizar la categoría de "los ingresos y gastos del Estado".

No obstante, considero necesario aclarar los presupuestos de los que parto.

La pregunta cuya materia se sometió a control de esta Suprema Corte dice: ¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Así, como se desprende de la formulación literal de la pregunta, los peticionarios delimitan la materia sobre la que pretenden consultar a la ciudadanía: el régimen de

contratos y concesiones a particulares en los temas de explotación del petróleo, el gas, la refinación, petroquímica e industria eléctrica.

Sin embargo, estimo que para el abordaje de la reforma, el Constituyente, al diseñar ese régimen, no fue neutro. Determinó que una materia de aproximación debía ser la central: la de ingresos del Estado. Esto es así, no porque pueda tener una relación indirecta o mediata con esa materia, sino porque así lo dispuso de manera expresa el Texto Constitucional.

El séptimo párrafo del artículo 27 constitucional contiene esta decisión en estos términos literales: "**Con el propósito de obtener ingresos** para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."¹

Ahora bien, considero necesario precisar que para la definición del concepto *ingresos y gastos del Estado*, como lo mencioné en la sesión en la que resolvimos este asunto, por estar frente al análisis de la procedencia de la consulta popular, la cual, por ser un derecho de participación política de los ciudadanos, debe insertarse dentro de los derechos humanos de naturaleza política, las materias vedadas establecidas en el numeral 3o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, deben entenderse de manera restrictiva, de acuerdo al principio pro persona, para incluir el mayor número de tópicos posibles dentro de la materia consultable a la población.

Por tanto, no debe extenderse el concepto de *ingresos y gastos del Estado* más allá de lo estrictamente necesario para adoptar el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva.

¹ Ahora bien, podría haber la duda si esta misma racionalidad cabe extender al régimen de contratación con particulares en el sector eléctrico, toda vez que el sexto párrafo del artículo 27 constitucional no contiene una etiquetación similar a la realizada en materia de hidrocarburos. Este sexto párrafo del artículo 27 constitucional dispone: "Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica."

Como se observa en la norma constitucional, no se observa que el propósito constitucional de introducir el régimen de contratación con particulares sea la obtención de ingresos. Sin embargo, estimo que no cabe exentar al sector eléctrico de esta racionalidad, pues a ambos se aplican las mismas reglas transitorias, en donde se contiene el mandato al legislador de escoger aquel modelo de contratación que mejor maximice los ingresos del Estado.

Por ejemplo, el artículo décimo transitorio, inciso d), de la reforma constitucional, se contiene el siguiente mandato general a la secretaría en el ramo de hacienda: "... el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo y distribución (sic)."

Sin embargo, en este voto quiero señalar que no es constitucionalmente admisible asimilar los ingresos públicos con los impuestos o contribuciones, para adoptar la mínima expresión del vocablo. Dicha consideración, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

La actividad financiera estatal se desarrolla a través de tres momentos: obtención de ingresos, gestión de los recursos y erogación de los mismos para el sostenimiento de la función pública. Tratándose de la obtención de ingresos, éstos sólo pueden ser de dos tipos: originarios o derivados.

Los ingresos públicos originarios son aquellos que tienen su fuente en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Generalmente, en esta categoría se encuentran los ingresos por concepto de productos. En cambio, los ingresos públicos derivados son aquellos que el Estado recibe de los particulares; es decir, no provienen del patrimonio estatal. En esta categoría encontramos conceptos de ingresos como los impuestos, las contribuciones, los aprovechamientos y los empréstitos.

Es importante tener presente que el ingreso público es un concepto genérico en el que se incluyen todas las diversas fuentes particulares de generación de recursos; no sólo algunas de sus especies como los impuestos o las contribuciones.

Me explico.

El haber patrimonial de una persona sólo puede modificarse en sentido positivo o negativo. En el primer caso, la modificación provino de un ingreso, en el segundo caso de la realización de un gasto.

En ese sentido, cuando la Constitución habla de *ingresos*, el Constituyente está haciendo referencia al incremento (modificación positiva) del haber patrimonial del Estado. Dicho incremento puede provenir desde el incremento en el valor de bienes y derechos con los que cuenta el Estado, por el producto de cualquier transacción realizada con terceros, por la liberación de una obligación o, particularmente, por la entrega obligatoria de recursos por parte de terceros.

En dichos términos, es posible identificar cuatro especies del género *ingresos públicos*:

- i) Ingresos por concepto de productos; es decir, aquellos generados de manera originaria por el propio patrimonio estatal.
- ii) Ingresos por contribuciones; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que, en este caso, se trata de la facultad impositiva estatal. Esta especie puede generar ingresos por tres diversas subespecies: derechos, contribuciones especiales e impuestos.
- iii) Ingresos por aprovechamientos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye conceptos de ingresos que sean distintos a los productos y a las contribuciones.
- iv) Ingresos por empréstitos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye diversas operaciones de endeudamiento por parte del Estado.

Lo anterior permite identificar que el concepto *ingreso* es un género integrado por las diversas especies que son fuentes del mismo. Dichas especies no sólo consisten en

los impuestos y las contribuciones, sino también incluyen los productos, los aprovechamientos y los empréstitos.

Por ejemplo, una lectura distinta podría dejar fuera a los aprovechamientos, los productos y conceptos relacionados. Así, dejaríamos fuera del concepto de ingresos los que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamientos y a los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. También dejaríamos fuera los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización; finalmente, dejaríamos fuera las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Lo siguiente es observar que el Constituyente ha sido claro en seguir la distinción entre el *género ingresos* y sus especies. De hecho, por regla general, el Constituyente se ha referido a las fuentes del ingreso señalando expresamente sus especies.

El único lugar donde el Constituyente mexicano adoptó, e incorporó en el Texto Constitucional, el concepto de *ingreso* como un concepto sustantivo y genérico, que comprende sus diversas especies, es el artículo 27, párrafo séptimo. En dicha disposición se determina que, con el propósito de obtener *ingresos* para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

En las demás disposiciones constitucionales donde podemos encontrar el uso del concepto *ingreso*, podemos observar que el Constituyente hizo uso de éste con fines muy específicos, como los siguientes: determinar el objeto de un ejercicio ciudadano (artículo 35, fracción VIII, ordinal 3); definir ámbitos competenciales de los poderes del Estado (artículo 73, fracciones VIII y XXVIII), al enunciar el nombre de un ordenamiento jurídico (artículo 74, fracción IV), o determinar la función de la fiscalización superior de la Federación (artículo 79).

En cambio, en el resto del ordenamiento constitucional el Constituyente ha optado por referirse a los ingresos, enunciando expresamente las especies que son fuente de éstos. En estos casos, tenemos el artículo 31, fracción IV, al establecer la obligación de los mexicanos de *contribuir* al gasto público; el artículo 73, fracción VII, en el que señala la facultad del Congreso para establecer las *contribuciones* necesarias para cubrir el presupuesto; o el artículo 72, apartado H, donde el Constituyente estableció que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre *empréstitos*, *contribuciones* o *impuestos*, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De lo anterior se desprende, como he señalado anteriormente, que el Constituyente mexicano ha hecho uso del concepto *ingreso* y sus especies, según la finalidad de la disposición constitucional y su objeto. Es por lo anterior, insisto que me parece importante hacer notar que la equiparación de los ingresos del Estado únicamente con el concepto de impuestos y contribuciones es una consideración incongruente; toda vez que, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo, en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

En el asunto señalado, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de octubre de dos mil catorce, resolvió por mayoría de nueve votos, que la materia de la consulta popular a que este asunto se refiere se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad. Lo anterior debido a que:

De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal y de la emisión de su ley reglamentaria, se llegó a la conclusión que los términos "*ingresos y gastos*" para el ámbito de la consulta popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos **que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones**, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además, por ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

Con base en lo anterior, se determinó que en el caso, la pregunta planteada al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica, se relaciona directamente con actividades que pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano, pues el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la Nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el Sistema Eléctrico Nacional, el Servicio Público de Transmisión y Distribución de Energía Eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado, y las cuales se llevarán a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la ley reglamentaria.

Asimismo, el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

Así se concluyó que, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseñó para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petrolero y de hidrocarburos, tienen como finalidad total, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, de ahí que indudablemente su relación es directa con el

concepto de ingresos del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

Una vez precisado lo anterior, debo señalar que si bien comparto el sentido de la resolución, lo cierto es que no comparto la consideración relativa a que los términos "*ingresos y gastos*" para el ámbito de la consulta popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos **que guardan una relación directa** con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones.

En efecto, si bien los documentos que forman parte del proceso legislativo que culminó con la adición de la fracción VIII al artículo 35 de la Constitución Federal, no dan luz respecto de lo que debe entenderse por "ingresos y egresos del Estado" a efecto de considerar un materia de consulta popular como restringida por la propia Norma Fundamental, es decir, inconstitucional. Como se advierte, a manera de ejemplo, del dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Gobernación de la Cámara de Diputados, de veinticinco de octubre de dos mil once. Es decir, no se pormenorizó o se realizó una descripción detallada de los rubros que pudieran encontrarse inmersos en esos conceptos, sino que dichas acepciones fueron utilizadas en sentido amplio para esta reforma constitucional.

Lo cierto es que, como la propia resolución lo precisa, **en el proceso legislativo de creación de la Ley Federal de Consulta Popular**, reglamentaria de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, respecto de los conceptos de "*ingresos y gastos*", el Senado de la República, en su carácter de Cámara Revisora, señaló en su dictamen lo siguiente:

"... las comisiones dictaminadoras, desean señalar que cuando la Constitución habla de 'ingresos' y 'gastos' se refiere a la materia de ambos, es decir, se refiere a todo el campo de conocimientos y temas que conciernen a los ingresos y gastos públicos. El Constituyente Permanente no quiso listar algún tópico particular de ambas materias y prefirió excluir cualquier asunto que tenga que ver con ellas. Asimismo, con base en los considerandos expuestos por las comisiones dictaminadoras que aprobaron la reforma constitucional mediante la cual se introdujo a la Constitución la figura de consulta popular, se colige que no son objeto de consulta popular los pronunciamientos programáticos ni los temas de trascendencia nacional que deriven directamente para su materialización la imposición de contribuciones o el ejercicio del gasto público."

De lo anterior, contrario a lo que se señala en la resolución, advierto de manera clara que el propio legislador federal, que intervino en la adición del artículo 35 constitucional, precisó que el Constituyente Permanente no quiso listar un tópico particular de ingresos y gastos. En consecuencia, se excluyó de consulta popular **cualquier asunto que tenga que ver con ellos, sin que exista base constitucional ni legal para hacer la distinción entre una afectación indirecta o directa a la materia de ingresos y egresos.**

Así, considero que los términos "*ingresos y gastos*" para el ámbito de la consulta popular deben ser entendidos en su acepción más amplia, es decir, cuando se refiera a algún tópico que guarde una relación con la regulación del sistema necesario para la obten-

ción del ingreso, sea de forma directa, indirecta, mediata o inmediata, como puede ser su origen, destino, aplicación, administración o distribución de los ingresos y gastos del Estado Mexicano, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma.

Por lo anterior, no coincido con la definición del concepto de ingresos y egresos que se contiene en la sentencia, pues es restrictiva en cuanto afirma que éstos se refieren a los **recursos económicos que guardan una relación directa** con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado.

Por lo anterior, como señalé, si bien conforme se sostiene en la sentencia considero que la materia de la consulta popular a que este asunto se refiere se relaciona de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal; lo cierto es que no comparto la definición de los conceptos ingresos y egresos del Estado, para efectos de calificar su actualización de manera general.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

En la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce en que se analizó el proyecto presentado bajo la ponencia de la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas, manifesté que compartía el sentido de considerar inconstitucional la materia de la consulta formulada por diversos ciudadanos, cuya propuesta de pregunta se encontraba formulada en los siguientes términos:

¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?

Como lo señalé durante mi participación, respetuosamente disiento de algunas de las consideraciones, motivo por el cual dejo constancia de algunos aspectos que, a mi juicio, resultaban relevantes para la solución del asunto.

I. Sobre la posibilidad de plantear consultas populares que tuvieran como consecuencia la necesidad de generar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En principio, señalo que este tema no fue materia de debate durante la discusión del asunto, pues se reconoció implícitamente que el resultado de una consulta popular podía tener dicho efecto; sin embargo, estimo conveniente hacer expresas las razones que me motivaron a compartir ese criterio implícito.

Para tal efecto, parto de señalar que la revisión sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular se encuentra regulada en lo dispuesto por el artículo 35,

fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prohibir que puedan ser objeto de consulta las cuestiones relacionadas con: a) la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; b) los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; c) la materia electoral; d) los ingresos y gastos del Estado; e) la seguridad nacional; y, f) la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. El precepto constitucional de mérito es del tenor siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República.

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

La fracción de mérito fue incorporada al Texto Constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce. Del análisis de los trabajos legislativos de dicha reforma, en particular del dictamen de la Cámara de Senadores de veintisiete de abril de dos mil once, se desprende que la incorporación a la Constitución de la consulta popular obedeció a lo siguiente:

"... este dictamen propone añadir la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada 'democracia semidirecta', como lo son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular es que puede ser activada –propuesta– por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo Federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos Cámaras, pueden activar el mecanismo de la consulta popular, pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos Cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. La propia Constitución señalará las materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Previa a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"...

"Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

"Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las Constituciones de la segunda posguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia 'semidirecta', como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

"En América Latina, por ejemplo, todas las Constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

- "Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.
- "Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia 'semidirecta', adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como 'democracia plebiscitaria', que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas 'al pueblo' como una manera de legitimación.
- "Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.
- "Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia 'semidirecta', puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.
- "Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.
- "La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.
- "A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad,

vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

"La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

"Atendiendo a esa finalidad estas Comisiones Unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.

"Por otra parte, al tratarse de un mecanismo, cuyos resultados de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las Cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrática-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía– de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.

"Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas.

"Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo

el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

"La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia 'semidirecta' (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos el cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

"En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

"Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

"Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las mesas directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

"Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

"Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso."

En el dictamen de la Cámara de Diputados que se constituyó como Revisora, fechado el veinticinco de octubre de dos mil once, se propusieron modificaciones a la minuta enviada por el Senado.¹

¹ En ese dictamen se señaló, en lo que interesa al presente asunto, lo siguiente:

"... La consulta popular, se constituye en una institución valiosa, para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca junto a otras referéndum, plebiscito, voto popular, como una figura indispensable dentro de la democracia participativa, frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. En estas condiciones, las Comisiones Dictaminadoras coinciden en modificar el porcentaje contenido en la minuta del Senado de la República en esta materia, del dos al uno por ciento, pues se considera excesivo y además nugatorio del derecho a la consulta, además de que dicho porcentaje pone en riesgo el objetivo de la presente reforma, ya que impediría en los hechos, que los gobernados puedan acceder a este importante derecho democrático. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en un número equivalente, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. Asimismo, estas Comisiones Unidas no comparten el porcentaje equivalente al cuarenta por ciento de los ciudadanos en la lista nominal, contenido en la minuta que se resuelve, ya que en el umbral y para que la consulta popular sea vinculatoria es muy alto, por ello, coincidimos en proponer la reducción al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores. En este sentido, cobra importancia lo expresado por Adela Cortina, en su obra *Ética Aplicada y Democracia Radical*, al enfatizar que el modelo de participación ciudadana debe contemplar 'una igual participación en doble sentido que cada quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las decisiones colectivas y los

Dado el resultado de la votación obtenida en la Cámara de Diputados, en la que no se aprobó la reforma en los términos propuestos por la Colegisladora respecto, entre otros, al artículo 35, fracción VIII, constitucional, se envió minuta a la Cámara de Senadores, en la cual se elaboró un nuevo dictamen fechado el trece de diciembre de dos mil once, que en la parte relativa señala lo siguiente:

"... Estas Comisiones Dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas Cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el proyecto de decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII."

Mediante nuevo dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el dieciocho de abril de dos mil doce, se aprobó en sus términos la propuesta original de reforma al artículo 35, fracción VIII, constitucional enviada por la Cámara de Senadores.²

problemas que para él son importantes; segundo, que sean atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el sentido político del hombre'. Además de lo anterior, es procedente modificar el contenido de la fracción VIII en su inciso 5o., que establece que la consulta popular procederá el mismo día de la jornada electoral federal, por considerarse que el ejercicio de este derecho se sujetaría a cada tres años, por tanto esta Colegisladora comparte el espíritu de la modificación y por justicia llega a la convicción de establecer una consulta popular por año, y que no coincida su ejercicio con el proceso electoral federal."

² Las razones que dieron origen a dicha aprobación fueron las siguientes:

"... la incorporación de la fracción VIII al artículo 35 dará sentido y coherencia a la reforma constitucional que transitará en las Legislaturas de los Estados, por lo que estas dictaminadoras, consideran conveniente admitirla en sus términos, porque perfecciona y facilita la instrumentación de las reformas aprobadas. No pasa por desapercibido para estas Comisiones Unidas, que la Consulta Popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclamen, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal de electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. En suma, la reforma política en México permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Esta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos ..."

Del análisis de los trabajos legislativos antes mencionados se desprende que la consulta popular puede conceptualizarse como un derecho humano, el cual debe regirse por los principios y reglas que la propia Constitución Federal establece para tal efecto, en particular, en el artículo 1o., que señala:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. ..."

El citado precepto constitucional establece en la parte que interesa al presente voto, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de que México sea parte, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna establece. Asimismo, se prevé que en la interpretación de las normas relativas a derechos humanos deberá prevalecer el principio pro persona, entendido como la idea de favorecer en todo tiempo la protección más amplia.

En los asuntos en los que este Tribunal Pleno ha analizado el contenido de dicho precepto, en todo momento he sostenido que si bien la reforma constitucional tuvo por objeto ampliar el catálogo de derechos humanos que antes preveía, al incorporar como parte de la misma los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ello no implica que éstos prevalezcan en todo momento, sino que su ejercicio puede suspenderse o restringirse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

De igual manera, he considerado que esos casos y condiciones, entendidos como restricciones constitucionales, deben estar expresamente contenidos en el Texto Constitucional, pues al tratarse de un tema de restricción de derechos humanos, la interpretación debe ser estricta.

Expuesto lo anterior, me refiero ahora al contenido del artículo 35, fracción VIII, constitucional que, al prever la figura de la consulta popular, expresamente excluye de la misma lo siguiente:

- La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- Los principios consagrados en el artículo 40 de la misma;
- La materia electoral;
- Los ingresos y gastos del Estado;
- La seguridad nacional; y,

- La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Del análisis de dicho precepto desprendo, en los dos primeros apartados, que al vedar la posibilidad de que los temas de restricción de derechos humanos, así como los principios de la República representativa, democrática, laica y federal puedan ser objeto de una consulta popular, expresamente reconoce que cualquiera otro, en principio, que pudiera tener como consecuencia una reforma constitucional sí podrían ser materia de dicha consulta, siempre y cuando no se actualizara alguno de los otros temas vedados, esto es, los relativos a la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Esta conclusión deriva, a mi juicio, de una interpretación que favorece a la persona la protección más amplia. Me explico. Si el Constituyente Permanente hubiere previsto como supuesto de restricción constitucional para la figura de consulta popular, que el resultado de ésta pudiera derivar en la necesidad de una reforma constitucional, así lo habría previsto expresamente, esto es, se habría vedado cualquier consulta popular, cuyo objeto pudiera ser una posible reforma constitucional, y no así únicamente las materias que expresamente señala el artículo 35, fracción VIII, constitucional.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 1o. constitucional, y tomando en consideración que las normas de derechos humanos deben interpretarse en favor de la persona de modo tal que se logre la protección más amplia, y dado que las únicas restricciones constitucionales para la figura de la consulta popular son las expresamente contenidas en su numeral 35, fracción VIII, respetuosamente considero que cualquier otra materia que pudiera implicar una reforma constitucional, siempre que no se refiera a los temas de restricción de derechos humanos, principios del artículo 40, materia electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, debería ser permitida.³

³ Para reforzar dicha conclusión, hago notar que, durante la discusión de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley Federal de Consulta Popular, diversos legisladores se pronunciaron en el sentido de dejar claro que el resultado de una consulta popular podía implicar la necesidad de una reforma constitucional. A manera de ejemplo, cito las siguientes:

"Diputada Luisa María Alcalde Luján: ... Se limita a la consulta para reformas constitucionales trascendentes, como si por sí mismo una reforma constitucional no fuese un asunto de importancia suficiente como ser motivo de consulta ..."

"Diputada Zuleyma Huidobro González: Dado que la trascendencia de las reformas constitucionales radican en la aplicación general de los cambios que éstas plantean resulta absolutamente importante conocer la opinión de los destinatarios de la norma, y que, por supuesto ésta sea vinculante, razón por la cual proponemos que todas aquellas reformas que pretendan modificar el Texto Constitucional se sujeten a consulta popular ..."

"Senador Alejandro de Jesús Encinas: Yo creo que el objetivo de esta ley reglamentaria, el fundamental, debe ser, hacer ejercible el derecho de los ciudadanos a ser consultados en los temas de trascendencia nacional; y en este caso, en materia de reformas constitucionales ..."

"Senador Héctor Larios Córdova: ... Ha quienes interpretan, y con argumentos jurídicos aparentemente sólidos, a juicio de los que no somos abogados, que los temas de trascendencia nacional necesariamente incluyen reformas constitucionales ..."

"Senador Héctor Larios Córdova: Me parece que ese tema, mi opinión personal no es trascendente, porque corresponderá en cada consulta específica determinar a la Corte sobre la constitu-

La conclusión anterior no pierde de vista que la Ley Federal de Consulta Popular prevé en su artículo 5o. que el resultado de una consulta será vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes, sin referirse en este último supuesto expresamente a las Legislaturas Locales, cuya aquiescencia resulta necesaria para una reforma constitucional; sin embargo, considero que dentro del término "autoridades competentes", debe comprenderse a las legislaturas locales cuando el resultado de la consulta implique la necesidad de una reforma constitucional, pues de no considerarlo así, se estaría afectando el grado de efectividad de la consulta popular como derecho humano, cuyas restricciones únicamente pueden derivarse del texto expreso de la Constitución Federal.

II. Sobre la noción de "ingresos y gastos del Estado" como prohibición para ser materia de una consulta popular.

La sentencia dictada en el presente asunto concluye que la materia de la consulta popular es inconstitucional, en tanto que:

"... De la exégesis de la reforma al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal y de la emisión de su ley reglamentaria, este Tribunal Pleno arriba a la conclusión que los términos 'ingresos y gastos' para el ámbito de la consulta popular, deben ser entendidos como aquellos recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones, respecto de los cuales, no habrá lugar a realizar la consulta por ser un tema que no puede ser objeto de la misma, por disposición constitucional expresa. Además por ser una función reservada por el propio Poder Revisor de la Constitución a los órganos legislativos federales, dada su importancia estratégica.

"Así, en el caso concreto, la solicitud de consulta popular parte de la siguiente pregunta: '¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?'

cionalidad de la materia de la pregunta. Incluso sobre la forma de redacción de la pregunta corresponde a la Corte porque hay muchas maneras de modificar la Constitución. Yo sí creo que se puede modificar la Constitución, sí creo que los ciudadanos pueden dar un mandato al Congreso y al Constituyente Permanente ..."

"Senadora Dolores Padierna Luna: ... Y algo muy grave es que en la Constitución, artículo 35, fracción VIII, se especifica cuáles materias no pueden ser materia de consulta y habla de los derechos humanos, de la materia electoral, de la seguridad nacional, de los ingresos y gastos del Estado y de la organización de las Fuerzas Armadas. Todo lo demás es sujeto a consulta ..."

"Senador Manuel Bartlett Díaz: Se trata, y ha sido esencial, de que la consulta pueda llevarse a cabo en materia constitucional ..."

"Senador Raúl Morón Orozco: ... De forma particular, el hecho de que el artículo 6 de la propia legislación en cita, imponga que la consulta únicamente procede para la creación de nuevas leyes o modificación de las existentes, excluye la posibilidad de que se realicen adiciones, modificaciones o derogaciones del Texto Constitucional, vía consulta popular. Esa limitación irracional e injustificada, se impone, no obstante, que las únicas excepciones de la consulta las establece la propia Constitución en su artículo 35, y la mayoría de los artículos constitucionales, no forman parte de ellas ..."

"La anterior interrogante, al cuestionar la posibilidad de otorgar contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica resulta inconstitucional, en la medida que las actividades referidas pertenecen al régimen de ingresos del Estado Mexicano.

"Por su importancia para la obtención de ingresos para el financiamiento del Estado Mexicano, el cuarto párrafo del artículo 28 de la Constitución Federal define cuáles son las áreas estratégicas de la economía nacional, entre las cuales se encuentran: (i) el sistema eléctrico nacional; (ii) el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; (iii) la exploración y extracción del petróleo; y, (iv) la exploración y explotación de los demás hidrocarburos. En concordancia con lo anterior, el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional señala que las actividades del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, se llevará a cabo en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

"En este orden, el párrafo segundo del artículo 27 constitucional señala cuáles son los recursos y actividades sobre los que la nación ejerce un dominio directo, es decir, sujeta su explotación a la rectoría del Estado Mexicano, dentro de los cuales enuncia tanto el sistema eléctrico nacional, el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como al petróleo y todos los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y su párrafo séptimo establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos tienen el propósito de obtener ingresos para el Estado, y las cuales se llevarán a cabo mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares en los términos de la ley reglamentaria.

"Relacionado con esto último el párrafo sexto del artículo 28 de la Norma Fundamental instituyó un fideicomiso público estatal denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, el cual, en términos de lo previsto por la ley, tiene por objeto, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

"En el régimen transitorio de la reforma constitucional de diciembre de dos mil trece, en específico en su artículo décimo cuarto destaca, a propósito del referido fideicomiso público estatal, el Constituyente Permanente estableció que dicho ente será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados del sistema de asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Se estableció también un esquema que la ley correspondiente deberá establecer, a través del cual administrará y distribuirá los ingresos que se obtengan por esos rubros, de los cuales destaca el referente a la transferencia a la Tesorería de la Federación, de los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del Producto Interno Bruto; que para efectos de esa transferencia, se deben considerar los siguientes rubros: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinaria sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización

petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos.

"Como puede observarse, los sistemas de contratación y asignación que la Norma Suprema diseñó para los sectores estratégicos de energía eléctrica, petróleo y de hidrocarburos, tienen como finalidad toral, la obtención de ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, de ahí que indudablemente su relación es directa con el concepto de ingresos del Estado, respecto del cual, no es posible que tenga verificativo una consulta popular.

"Lo anterior, también se corrobora, si acudimos a la legislación secundaria que reglamenta la reforma constitucional, así, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, en la fracción I de su artículo 1o., establece que dicho ordenamiento tiene por objeto reglamentar los ingresos que recibirá el Estado Mexicano derivados de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen a través de las asignaciones y contratos a que se refieren el artículo 27, párrafo séptimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Conforme a lo expuesto en este apartado, es de concluirse que la materia de la consulta popular que se analiza se relaciona, de manera directa, con el sistema de contrataciones y asignaciones diseñado para obtener ingresos para el Estado Mexicano de las áreas estratégicas eléctrica, petrolera y de hidrocarburos, en la reforma publicada el veinte de diciembre de dos mil trece a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Federal, por lo que, al estar inmerso en el concepto de ingresos, respecto del cual el apartado 3o. de la fracción VIII del artículo 35, señala que no es posible llevar a cabo una consulta popular, debe declararse su inconstitucionalidad ..."

Como lo señalé, si bien comparto el sentido de la resolución y, en general, las consideraciones que lo sustentan, estimo que la misma debió tomar en cuenta que al reformar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, la intención del Constituyente Permanente fue la de establecer una política fiscal constitucional en materia de energéticos, que tiene por objeto establecer reglas y sentar obligaciones directamente relacionadas con los ingresos y gastos del Estado.

En efecto, los preceptos constitucionales de mérito, en la parte que interesan al presente voto, señalan lo siguiente:

"Artículo 25

"...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las

actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

"Artículo 27.

"... Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria."

"Artículo 28.

"... El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos."

De la lectura de dichos preceptos se desprende que el Constituyente Permanente pretendió que el Estado obtuviera mayores ingresos que contribuyeran al desarrollo del país; lo anterior, al prever la asignación a empresas productivas del Estado, así como la celebración de contratos con éstas o con particulares, que tuvieran por objeto las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos.

De igual manera, fue el propio Constituyente Permanente el que estableció una política fiscal constitucional relacionada con los ingresos derivados de las actividades relacionadas con la exploración y explotación del petróleo, al establecer reglas específicas de obtención, administración y aplicación de los recursos a través de diversos fideicomisos.

Esta conclusión se desprende de los trabajos legislativos que dieron origen a la citada reforma constitucional, en específico del dictamen elaborado en la Cámara de Senadores, del cual se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

"... Un primer elemento a considerar, es que en las reformas constitucionales que se dictaminan (artículos 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto) se incluyen los con-

ceptos de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo. Estas actividades son áreas estratégicas que no constituyen monopolios, aun y cuando el Estado ejerza funciones sobre ellas, de manera exclusiva.

"Esta modificación tiene el propósito de clarificar, en el artículo 27, que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

"Ahora bien, con el propósito de que la nación obtenga ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo, ésta llevará a cabo la exploración y extracción de los productos referidos en el párrafo que antecede, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva

"La reforma podría incrementar la producción de petróleo en cerca de 1.5 millones de barriles de petróleo crudo diarios adicionales para 2025, lo que representa un aumento del 60% respecto de la producción actual. En el caso del gas natural, la producción podría aumentar para ese mismo año, aproximadamente a 7.3 miles de millones de pies cúbicos diarios, más del doble de la producción actual.

"El incremento en la inversión podría generar un impacto positivo en el crecimiento del Producto Interno Bruto de alrededor del 1% anual en 2018 y hasta 1.6% anual antes de 2025. ...

"La ley también especificará las contraprestaciones y contribuciones que las empresas productivas del Estado o los particulares que celebren con éste los contratos a que se refiere el inciso anterior, deberán cubrir por llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

"Sobre el particular, es importante precisar que las empresas productivas organismos del Estado que cuenten con alguna asignación o que tengan suscrito un contrato con el Estado Mexicano, podrán a su vez contratar con particulares para llevar a cabo las actividades propias de la exploración o extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

"Adicionalmente, la nación deberá escoger la modalidad de contraprestación que le brinde el mayor beneficio para su desarrollo de largo plazo. Como se señaló con anterioridad, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional en materia energética es que con la apertura del sector petrolero de México, se logren atraer un número importante de recursos que posibiliten incidir, de manera efectiva, no sólo en el bienestar de los mexicanos de hoy, sino también en el de las generaciones por venir. ...

"Así como una idea central de la reforma constitucional que ahora se dictamina es que los hidrocarburos que se localizan en el subsuelo son y serán siempre de la nación mexicana, otro de sus pilares fundamentales es que los ingresos que el Estado Mexicano obtenga como consecuencia de las actividades propias de la exploración y extracción del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, deberán servir para el fortalecimiento de las finanzas nacionales, con visión de largo plazo, en beneficio de todos los mexicanos.

"Así las cosas, la reforma constitucional prevé la creación de un fideicomiso público, en el que el Banco de México fungirá como fiduciario, en el que habrán de concentrarse todos los ingresos, con excepción de las contribuciones que correspondan al Estado Mexicano, derivados de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

"Este fideicomiso se denominará Fondo Mexicano del Petróleo (fondo petrolero) y será responsable de administrar y realizar los pagos que se establezcan en los contratos referidos en el párrafo que antecede y las transferencias que se especifiquen en la ley.

"...

"En términos generales, el fondo petrolero que se contempla en la reforma constitucional, materia de este dictamen, se prevé que la secretaría del ramo en materia de hacienda, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del decreto, realizará las acciones que resulten necesarias para la constitución y funcionamiento del fondo.

"En términos generales, el fondo petrolero funcionará de la siguiente manera:

"a) El Fondo concentrará todos los ingresos, salvo las contribuciones, que el Estado Mexicano reciba con motivo de la suscripción de los contratos para llevar a cabo la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, previstos en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichos contratos.

"b) Con los ingresos del Estado Mexicano que deriven de los contratos relativos a exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, el fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos y las transferencias que se especifiquen en la ley.

"c) Los ingresos del Estado Mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos (regalías) serán destinados por el fondo, a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que establezca la ley.

"d) Con los ingresos que reciba el fondo, deberá asimismo realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.

"e) Una vez cubiertas las erogaciones a que se refieren los incisos b) a d) anteriores, el fondo destinará los ingresos remanentes en el siguiente orden:

"i) Serán transferidos a la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para asegurar que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la misma proporción respecto del PIB que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de lo que disponga la ley. Se prevé que en caso necesario, se podrán emplear para ello, recursos provenientes del ahorro de largo plazo.

"Los ingresos petroleros referidos, incluyen el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y Municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en la ley.

"Con esta disposición se obliga a mantener siempre una base sólida de recursos para el Estado, de manera que éstos no sólo se puedan utilizar en el corto plazo, la visión y el objetivo, como se dijo con antelación, es garantizar que los recursos que obtendrá el Estado Mexicano al abrir el sector petrolero a la participación privada, se vea reflejada en beneficios palpables no sólo en el corto y mediano plazos, sino también en mejoras a la calidad de vida de las generaciones del futuro de nuestro país.

"ii) Una vez cubierto lo establecido en el inciso que antecede, los flujos anuales que reciba el fondo petrolero se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los requerimientos financieros del sector público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.

"Sólo cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, referido anteriormente, sea igual o mayor al 3% del producto interno bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo Petrolero podrá destinar recursos del saldo acumulado para lo siguiente:

"- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;

"- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables; y,

"- Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

"La asignación de recursos a los destinos antes señalados no deberá llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo del 3% del producto interno bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos que se mencionan con anterioridad.

"iii) La reforma constitucional también dispone que en tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10% del producto interno bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del fondo petrolero destinados al ahorro de largo plazo, serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al Presupuesto de Egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo del 3 por ciento del producto interno bruto del año anterior. Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran, de conformidad con el inciso ii) anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al inciso i) que antecede ..."

El contenido del dictamen de mérito antes transcrito, que da sustento a los artículos transitorios de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece,⁴ permite concluir, a mi juicio, que la

⁴ Destaco por su relevancia para el presente voto, el contenido de los artículos cuarto, décimo, décimo segundo y décimo cuarto transitorios de la reforma en comento, que señalan:

"Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación.

"La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la nación por los productos extraídos que se les transfieran."

"...

"Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a sin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

intención del Constituyente Permanente fue la de crear una política fiscal constitucional en materia energética, en la cual se fijaron bases claras para la obtención de ingresos y su aplicación (gastos).

"b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la secretaría del ramo en materia de energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

"d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

"La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

"Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"..."

"Décimo segundo. Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

"b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

Para tal efecto, se establecieron a nivel constitucional reglas específicas a seguir por un fideicomiso público, cuyo fiduciario sería el Banco de México, denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, de las cuales destaco que los ingresos se administrarán y distribuirán (gastarán) conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

"c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

"Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones."

"...

"Décimo Cuarto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La secretaría del ramo en materia de hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

"1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

"2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

"3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.

"4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: Derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho

- a. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.
- b. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las entidades federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo.

sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

"5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

"Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del Producto Interno Bruto del año previo al que se trate, el Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del fondo para lo siguiente:

"a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;

"b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;

"c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y

"d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

"La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del producto interno bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

"En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el Producto Interno Bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación,

- c. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.
- d. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del dos mil trece.
- e. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

De lo expuesto con antelación, arribo a la conclusión de que la reforma constitucional a que se ha hecho referencia introdujo una nueva política fiscal constitucional en materia energética, cuyo principal propósito fue el de obtener mayores ingresos para el Estado, así como establecer reglas específicas para la aplicación de los recursos obtenidos por dichos conceptos, motivo por el cual indudablemente se trata de un aspecto relacionado con los ingresos y gastos del Estado, de ahí que se actualice la prohibición para ser materia de una consulta popular, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Voto concurrente que formula el Ministro presidente Juan N. Silva Meza en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014.

Formulo el presente para expresar las consideraciones que fundamentaron mi voto en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014, en primer término, en torno al tema relacionado con la interpretación restrictiva que se ha de dar al concepto "ingresos y gastos" del Estado, así como también para desarrollar las razones por las cuales, en mi concepto, la materia de la consulta popular en cuestión afecta los principios del artículo 40 constitucional; pues aun cuando comparto la decisión plenaria en torno a la inconstitucionalidad de la consulta que se sometió a revisión, las razones por las que arribo a tal conclusión son distintas a las plasmadas en la resolución.

aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. La integración de estos recursos al presupuesto de egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015."

Como desarrollaré a continuación, mi discrepancia con la resolución plenaria reside en la interpretación que se le dio al concepto de "ingresos y gastos" del Estado, entendiendo por este *los recursos económicos que guardan una relación directa con la regulación del sistema necesario para su obtención y distribución por parte del Estado para hacer frente a sus necesidades y obligaciones*. Lo anterior pues, creo que esta definición no es clara y, por tanto, estricta como debe ser cualquier interpretación a la restricción en el ejercicio de un derecho humano como lo es la consulta popular.

La consulta popular es el único mecanismo de democracia participativa previsto en nuestro Texto Constitucional. De ahí su trascendencia pues enriquece el sistema democrático mexicano. Esta herramienta de democracia semi directa tiene como fin posibilitar la participación ciudadana en la toma de decisiones trascendentales a nivel nacional, construyendo así un contrapeso a nuestro sistema de democracia representativa o mayoritaria.

Así, la consulta popular es, por un lado, un instrumento del sistema democrático mexicano y, al mismo tiempo, un derecho fundamental del ciudadano que, en términos del artículo 35 constitucional, tiene la posibilidad de votar sobre temas trascendentales e incidir en el proceso de elaboración de políticas públicas.

Sin embargo, no se ha de perder de vista que una de las características definitorias de las herramientas de participación directa radica precisamente en que, a diferencia de las decisiones tomadas a través de mecanismos de representación, éstas no se traducen en una discusión sobre un determinado planteamiento. Son, en este sentido, decisiones de todo o nada, de sí o no, que carecen del elemento deliberativo que conforma las decisiones tomadas en el sistema de pesos y contrapesos del sistema de representación política.

El reto que enfrentó el Tribunal Pleno en la resolución de la presente consulta consistió precisamente en conciliar, por un lado, este mecanismo de participación ciudadana que es un derecho humano de todos los mexicanos y, por el otro, salvaguardar la totalidad del sistema federal de representación política que conforma el Estado Mexicano.

En este contexto de construcción de parámetros para el ejercicio de este mecanismo novedoso al interior de nuestro sistema jurídico y político, es que considero de gran relevancia la interpretación que se le ha de dar al concepto de "ingresos y gastos" del Estado, como uno de los límites al ejercicio de la consulta popular.

Cabe advertir que ni del texto legal ni del constitucional, así como tampoco del proceso de reforma ni de la exposición de motivos, es posible identificar elementos para interpretar el concepto de "ingresos y gastos" del Estado como objeto vedado de la consulta popular. En consecuencia, considero que la tarea de este tribunal de construir el parámetro conforme al cual se han de entender este límite adquiere mayor relevancia.

El concepto de "ingresos y gastos" del Estado, como objeto excluido de la consulta, implica la administración del patrimonio estatal. Dicha actividad se caracteriza por exigir decisiones basadas en conocimientos técnicos especializados que implican, entre otros aspectos, la medición de riesgos de conformidad con las condiciones del mer-

cado, tanto nacional como internacional, con el fin de diseñar estrategias financieras de corto, mediano y largo plazo.

En este contexto es que interpreto la prohibición del Constituyente de consultar a la ciudadanía sobre "ingresos y gastos" del Estado, pues las decisiones financieras que repercuten directamente en la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos, requieren de un panorama de proyección amplio y multidisciplinario, en aras de cumplir de la manera más óptima, las necesidades del Estado.

Sin embargo, la actividad financiera del Estado entendida en sentido amplio, que comprende tanto la obtención de recursos (ingreso), como su administración y aplicación (gasto) impacta cualquier actividad estatal. Conforme a esta interpretación los ciudadanos no podrían ser consultados, por ejemplo, sobre la implementación de cualquier política pública, pues esta indefectiblemente implica un gasto del Estado. Como se advierte, ante un concepto amplio de "ingresos y gastos" del Estado, el ejercicio de la consulta popular se torna restringido a un grado tal que pierde operatividad.

En consecuencia, como desarrollaré a continuación, me parece que por "ingresos y gastos" del Estado deben entenderse únicamente aquellas materias que se relacionen directamente con los elementos del sistema financiero que regulan la percepción del ingreso y el gasto en el Estado; esto es, la Ley de Ingresos de la Federación (en cuanto al ingreso) y el presupuesto de egresos (en cuanto al gasto).

Es decir, considero que es necesario delimitar la actividad financiera del Estado a aquella regulada en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos, conforme a la cual se determina el ingreso (tributario y no tributario) del Estado y, posteriormente, la forma de gastarlo. Así, se actualiza el supuesto de "ingresos y gastos" del Estado siempre que la materia de la consulta tenga una relación directa, ya sea con la Ley de Ingresos o con el presupuesto de egresos.

En este sentido se han de distinguir las atribuciones conferidas a la administración pública para el ejercicio de la actividad financiera de aquellas otorgadas para el ejercicio de la función presupuestaria y hacendaria, aunque estas últimas también están íntimamente relacionadas con el concepto de "ingresos y gastos" del Estado.

En consecuencia, esta interpretación restringida del concepto de "ingresos y gastos" del Estado me lleva a considerar que éste engloba únicamente la actividad financiera del Estado que se refiere a la regulación de la actividad pública que determina los conceptos por los cuales el Estado obtiene ingresos, así como la planeación para gastar dichos recursos.

Por tanto, sólo entiendo que no podrán ser objeto de la consulta popular, por un lado, aquellas materias que se relacionen directamente con la forma en que el Estado adquiere recursos económicos y que, en consecuencia, estén previstas en la Ley de Ingresos y, conforme a la misma lógica, tampoco pueden ser objeto de consulta popular las materias que conforman el plan estatal de gastar dichos recursos previsto en el presupuesto de egresos.

Ahora bien, esta interpretación acotada de la actividad financiera estatal me lleva a la misma conclusión a la que arribó el Tribunal Pleno, en el sentido de que la materia

de la consulta 1/2014 actualiza el supuesto de "ingresos y gastos" del Estado y que, por tanto, deviene inconstitucional.

Los ciudadanos que sometieron a revisión la consulta popular en cuestión formularon la siguiente pregunta: **¿Estás de acuerdo o no en que se otorguen contratos o concesiones a particulares, nacionales o extranjeros, para la explotación del petróleo, el gas, la refinación, la petroquímica y la industria eléctrica?**

Es posible advertir que, aun cuando la pregunta contiene diversos elementos que involucran tanto la materia de hidrocarburos así como la eléctrica, ésta se refiere principalmente a la participación de los particulares en los ingresos estatales por concepto de contratos y concesiones en materia energética. Así se ha de distinguir que las concesiones, tanto en el sector de hidrocarburos como en el eléctrico, están prohibidas por el Texto Constitucional. Por otro lado, la regulación para el otorgamiento de contratos se establece, a partir de la reforma en materia energética de 2013, en el artículo 27 del Máximo Ordenamiento.

En particular, como consecuencia de dicha reforma, los ingresos por concepto de contratos en materia de hidrocarburos, que percibirá el Estado a partir de la implementación de la reforma energética, se regulan de manera específica en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, así como en la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Del texto de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos se advierte que por concepto de hidrocarburos el Estado puede percibir, tanto ingresos tributarios, así como otro tipo de ingresos no tributarios que derivan de los diversos contratos con particulares que prevé la ley. La clasificación, denominación y contabilización de este tipo de ingresos no tributarios derivados de hidrocarburos implica, en mi concepto, como desarrollaré a continuación, el ejercicio de la función financiera a cargo de la administración pública.

A raíz de la reforma constitucional en materia energética, el legislador estableció en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos un régimen sustantivo de ingresos, tanto tributarios como no tributarios, conforme al cual el Estado recibirá recursos derivados de actividades de exploración y extracción a través de asignaciones otorgadas a empresas productivas del Estado, así como a través de contratos con éstas o con particulares.

Dicha ley define en su artículo segundo que el Estado podrá percibir ingresos por actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otros, por concepto de contrato, es decir, por las contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada contrato en términos de la ley. También se prevé la percepción de ingresos estatales por concepto del impuesto sobre la renta que causen los contratistas por las actividades que realicen en virtud del contrato, en términos de la ley.

En este sentido, considero que el régimen sustantivo de ingresos por hidrocarburos impacta la actividad financiera del Estado pues su particularización en la Ley de Ingresos y, posteriormente en el presupuesto de egresos, se traducirá en financiamiento estatal, ya sea como ingreso tributario o como un tipo novedoso de ingreso no tributario procedente de la contratación con particulares en materia de hidrocarburos.

Cabe referir que el régimen de ingresos previsto en la ley de referencia, se distingue de otras formas de obtener ingresos del Estado, pues en términos del artículo 27 constitucional, este tipo de ingresos deberá contribuir al desarrollo de largo plazo de la nación. Así, los recursos provenientes tanto de los contratos como de las asignaciones en materia de hidrocarburos, serán recibidos, administrados, invertidos y distribuidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

En términos de la ley de dicho fondo los recursos que se le entreguen tendrán distintos destinos, como el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios y, en lo que interesa, la fracción II del artículo 16 especifica que se entregarán a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal, que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación, se mantengan en el 4.7% del producto interno bruto.

Es decir, a partir de la reforma constitucional en materia energética de 2013, a través de un sistema *sui generis* de ingresos, el legislador integra como parte fundamental de los recursos del Estado, aquellos que derivan de contratos (y asignaciones) con particulares sobre hidrocarburos. En términos generales, estos ingresos se dividen en aquellos que constituyen diversos fondos para el desarrollo de largo plazo del país y, además, dichos ingresos forman parte fundamental de la aportación del Gobierno Federal al presupuesto de egresos de la Federación.

Todo lo anterior me lleva a concluir que la materia de la consulta popular 1/2014 deviene inconstitucional, pues pretende interrogar a la ciudadanía precisamente sobre la participación de los particulares en los contratos y concesiones de los ingresos estatales derivados de hidrocarburos, mismos que de conformidad con el análisis constitucional y legal que he venido desarrollando, son recursos que, al particularizarse en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos, se traducen en pilar fundamental del financiamiento del Estado Mexicano.

Por otro lado, me gustaría ahondar en los argumentos por los cuales, en mi opinión, la materia de la consulta de referencia también incide en los principios del artículo 40 constitucional, en específico, creo, que afecta el principio de representatividad y altera el orden federal.

Debo destacar que la función de modificación de la Carta Magna está supeditada al orden jurídico constitucional, pues en términos del artículo 135 constitucional, la reforma o adición de la misma tiene que realizarse respetando las reglas estrictas para ello; lo que implícitamente tiende a lograr, por una parte, la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales mientras así sean considerados y, por la otra, a introducir gradualmente aquellas reformas que ajusten la Constitución a las necesidades políticas, económicas y sociales de nuestro país.

A diferencia de lo sostenido por algunos integrantes del Tribunal Pleno, ha sido mi criterio el considerar que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista por dicho precepto constituya un órgano complejo. El Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales no forman un órgano con unidad y voluntad, la expresión del artículo 135 constitucional debe entenderse como la refe-

rencia a una combinación de órganos que tienen encomendada una función, reformar, sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad, ni mucho menos adquieran una diferente.

En consecuencia, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución, se limitan a ejercer una facultad que ésta les confiere, por lo que su actuar concatenado y con la condición del estricto acatamiento a las reglas formales, producirá la integración de nuevas normas a la Constitución.

Por tanto, si las reformas a la Constitución se realizan a través de la colaboración antes referida, es evidente que tales actos no se ejecutan sino por Poderes Constituidos, como son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, órganos que, por tal motivo, no actúan ilimitadamente, sino conforme a sus facultades constitucionales.

Partiendo de esta consideración, estimo que el respeto al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional garantiza que cualquier modificación o adición a su texto sea resultado de la voluntad de los miembros del Sistema Federal Mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, los cuales, esencialmente, cumplen con la función de representar la voluntad popular.

En conclusión, reitero mi criterio en el sentido de que la Constitución garantiza que las normas modificadas, en cuanto a su contenido, estén sujetas al orden constitucional, no alterando sus principios fundamentales, y es a través del procedimiento estricto establecido en aquélla como se asegura que efectivamente sean los órganos referidos que representan la voluntad del pueblo mexicano, los que realicen las citadas modificaciones.

Ahora bien, cuando los órganos constituidos ejercen las funciones antes descritas, en mi concepto, se pone en marcha el diseño federal representativo establecido en el artículo 40 constitucional, ya que implica la participación tanto de órganos federales como de los Estados.

Por consiguiente, si a través de la consulta popular de que se trata se pretende una modificación del Texto Constitucional, en razón de que, como se refirió anteriormente, la obtención de ingresos estatales por concepto de contratos con particulares para la exploración y extracción de hidrocarburos está regulada a nivel constitucional, resulta claro, desde mi perspectiva, que se alteraría el orden federal antes descrito, pues dicha modificación no sería resultado del procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna.

Finalmente, no quiero dejar de mencionar la relevancia de la decisión mayoritaria en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 1/2014, pues implica, a través del ejercicio de una atribución novedosa conferida a este Alto Tribunal, la construcción de los parámetros que precisan los extremos del ejercicio de la consulta popular en el diseño del Poder Revisor de la Constitución, sin que esto implique que se cancele o restrinja el ejercicio del derecho humano de consulta popular.

CONSULTA POPULAR REFERIDA A LA REFORMA A LOS ARTÍCULOS 25, 27 Y 28 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE PETRÓLEO Y ENERGÍA ELÉCTRICA, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 20 DICIEMBRE DE 2013. SU MATERIA ES INCONSTITUCIONAL, AL ESTAR RELACIONADA DIRECTAMENTE CON EL CONCEPTO DE INGRESOS DEL ESTADO.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 3/2014. 30 DE OCTUBRE DE 2014. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIO: ALFREDO VILLEDA AYALA.

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

VISTOS; Y,
RESULTANDO:

PRIMERO.—**Presentación del aviso de intención para la realización de una consulta popular.** Mediante escrito recibido el veinticuatro de abril de dos mil catorce, ante la presidencia de la Cámara de Diputados, los ciudadanos ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , quienes facultaron al ciudadano ***** , como su representante, presentaron el aviso de intención para la realización de una consulta popular.

SEGUNDO.—**Petición de consulta popular.** El tres de septiembre de dos mil catorce, los ciudadanos ***** , ***** y ***** , quienes habían suscrito el aviso de intención a que se refiere el resultando anterior, y adicionalmente los ciudadanos ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , entregaron a la Cámara de Diputados, la "**Petición de consulta popular respecto a si está de acuerdo en que se mantenga el Decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de dos mil trece**"; y otro documento con la "**Justificación política y técnica**" de la petición anterior; así como la documentación (***** cajas) que afirmaban los solicitantes contenía el número suficiente de firmas que sustentaban su petición de consulta popular, material documental este último que fue remitido por dicha Cámara, en la misma fecha, al Instituto Nacional Electoral para los efectos legales conducentes. Los anteriores soli-

citantes autorizaron como su representante legal al ciudadano ***** , y en el capítulo respectivo de su solicitud, fijaron la materia de la consulta en los siguientes términos:

"Materia de la consulta

"Con la reforma constitucional en materia energética publicada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha veinte de diciembre de dos mil trece, se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Entre las modificaciones que se realizaron a nuestra Constitución en materia energética están las siguientes:

"1. En el artículo 25 constitucional párrafo cuarto se adicionó: tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"2. En el artículo 27 constitucional, párrafo sexto, se eliminó el mandato de que: tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria.

"3. Se adicionó un párrafo séptimo al artículo 27 en el que se permite el otorgamiento de contratos, de forma general, en lo que respecta al petróleo y a los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo. Se puntualiza que la permisión es de forma general debido a que la redacción no se limita a la exploración y extracción:

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, e (sic) el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

"Como se señaló en el punto 2, en la redacción anterior del párrafo sexto del artículo 27 constitucional era general en cuanto a los contratos en materia

de petróleo e hidrocarburos. Al excluirse, en el nuevo párrafo séptimo el término contratos de la prohibición general, a contrario sensu se permite la celebración de contratos en todas las áreas relativas al petróleo e hidrocarburos.

"4. En el mismo nuevo párrafo séptimo del artículo 27 constitucional se establece que las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos se podrá realizar a través de contratos con particulares, que pueden ser nacionales o extranjeros y que incluso para cumplir con el objeto de las asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado pueden contratar de igual forma con particulares nacionales o extranjeros.

"5. En el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional se eliminó el mandato general de que el petróleo, los demás hidrocarburos y petroquímica básica son áreas estratégicas para únicamente establecer como áreas estratégicas la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos.

"Las modificaciones citadas anteriormente y las demás que encuentren sustento en las primeras, son las que conforman la materia de la consulta popular que nos ocupa.

"Es complejo incluir en una pregunta neutra, sencilla y comprensible todas las complejidades de la reforma energética:

"1. Eliminación de las demás actividades que no sean de exploración y extracción de las áreas estratégicas de la nación.

"2. Permisión de contratos con particulares nacionales y extranjeros en todas las áreas que correspondan a petróleo e hidrocarburos.

"3. Las reglas especiales en materia de exploración y extracción del petróleo e hidrocarburos.

"Por lo anterior, en un ejercicio de sencillez y claridad resumimos la materia en la siguiente pregunta:

"¿Está de acuerdo en que se mantenga el decreto de reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo y energía eléctrica publicado el 20 de diciembre de 2013?"

El nueve de septiembre de dos mil catorce, la Cámara de Diputados entregó al Instituto Nacional Electoral diversa documentación adicional (*****

cajas) en la que, también se afirmaba por los solicitantes, contenían firmas que debían sumarse a la misma consulta.

Finalmente, el nueve de septiembre de dos mil catorce, el *****, en su carácter de *****, entregó al Instituto Nacional Electoral la documentación (***** cajas) relativa a una diversa solicitud de consulta popular presentada ante el Senado de la República el tres de diciembre de dos mil trece, por diversos ciudadanos representados por *****, quienes formularon una gestión de carácter procedimental en el sentido de que su petición se acumule a la diversa presentada ante la Cámara de Diputados, materia del presente expediente.

TERCERO.—En su sesión extraordinaria del treinta de septiembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el **"Acuerdo por el que se define el inicio del plazo para la verificación del apoyo ciudadano y, en su caso, se aprueba la acumulación y adición de firmas de apoyo ciudadano, según proceda, para las peticiones de consulta popular entregadas al instituto, previo al inicio del proceso electoral federal 2014-2015"**, identificado con la clave *****, en cuyo primer punto resolutive se acordó lo siguiente:

"Primero. Se aprueba la acumulación en un solo expediente de las firmas de apoyo ciudadano para las consultas populares promovidas por diversos ciudadanos representados por el C. *****, presentadas ante la Cámara de Senadores el 03 de diciembre de 2013 y ante la Cámara de Diputados el 03 de septiembre de 2014, ambas del Congreso de la Unión, contemplando las entregas realizadas en dos momentos distintos respecto de la más reciente."

CUARTO.—El diecisiete de octubre de dos mil catorce, el secretario ejecutivo del Instituto Nacional Electoral presentó ante la Cámara de Diputados el **"Informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de consulta popular presentada por diversos ciudadanos representados por el C. *****"**; el cual concluyó con lo siguiente:

"El número total de ciudadanos que suscribieron la solicitud de apoyo —en el que no se consideraron los registros de aquellos formatos presentados en fotocopia o en formato diferente al autorizado— para la consulta popular fue de *****, de los cuales se identificó en la Lista Nominal de Electores a

***** ciudadanos, que corresponde al ***** de la Lista Nominal de Electores, respecto al corte al 14 de marzo de 2014.

Total de registros capturado	Registros encontrados en la Lista Nominal de Electores con firma o huella	Porcentaje de la Lista Nominal de Electores
*****	*****	*****

"Conforme a los numerales 8, 9 y 10, de los criterios aprobados por el Consejo General y una vez que se llevó a cabo la segunda búsqueda en la lista nominal de electores e histórico de bajas del padrón electoral, el número de registros catalogados como: registros dados de baja; duplicados, no encontrados y sin firma o huella, fue de ***** , que representa el ***** , de las firmas de apoyo.

"De esta manera, se puede afirmar que el número de ciudadanos solicitantes es suficiente para cumplir con el requisito del 2% establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 33 de la Ley Federal de Consulta Popular."

QUINTO.—**Trámite ante este Alto Tribunal.** Por escrito presentado ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, el ***** , en su carácter de ***** , con fundamento en el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular, remitió a este Alto Tribunal la solicitud y anexos de la consulta popular planteada por los ciudadanos ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , cuya propuesta de pregunta a la letra dice: "**¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?**"

SEXTO.—Mediante proveído de veintiuno de octubre de dos mil catorce, el presidente de este Alto Tribunal ordenó formar y registrar el expediente relativo con el número 3/2014; se admitió a trámite el asunto; se turnó para su estudio a la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, a fin de que formulara el proyecto de resolución correspondiente; y se tuvo como representante de los solicitantes de la consulta al ciudadano ***** .

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para calificar la constitucio-

nalidad de la consulta popular, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, en relación con los diversos 10, fracción XIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y segundo, fracción XIII, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La presente revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular fue remitida a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación por el *****, *****, por lo que se cumple con el requisito de legitimación previsto en el artículo 28, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular.

TERCERO.—**Procedencia.** La revisión de constitucionalidad de la materia de una consulta popular es procedente, en términos de los artículos 35, fracción VIII, numeral 4o, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 28, fracciones I y III, de la Ley Federal de Consulta Popular, pues proviene de una petición hecha por los ciudadanos, suscrita por al menos el dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, de acuerdo con el informe presentado por el Instituto Nacional Electoral, y que fue remitida por la Cámara de Diputados para la calificación de su constitucionalidad y de la legalidad de la pregunta propuesta.

CUARTO.—**Acto que origina la materia de la consulta.** En el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al viernes veinte de diciembre de dos mil trece, se publicó el "**Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía**", cuyo texto íntegro es el siguiente:

"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía.

"Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.—Presidencia de la República.

"Enrique Peña Nieto, presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

"Que la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente

"Decreto

"La Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión, en uso de la facultad que le confiere el artículo 135 constitucional y previa la aprobación de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como la mayoría de las Legislaturas de los Estados, declara reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de energía

"Artículo único. Se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"Artículo 25. ...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

"...

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

" ...

"La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establece esta Constitución.

"Artículo 27. ...

"En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones. Corresponde exclusivamente a la nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.

"Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empre-

sas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.

"...

"Artículo 28. ...

"No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radio-telegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente; así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.

"...

"El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.

"...

"El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.

" ...

"Transitorios

"Primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

"Segundo. Los derechos laborales de los trabajadores que presten sus servicios en los organismos, las dependencias y entidades de la administración pública federal dedicadas a las actividades que comprende el presente decreto se respetarán en todo momento de conformidad con la ley.

"Tercero. La ley establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado. En tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 que se reforma por este decreto. Asimismo, la Comisión Federal de Electricidad podrá suscribir los contratos a que se refiere el párrafo sexto del artículo 27 que se reforma por virtud de este decreto.

"Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación.

"La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para

los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la nación por los productos extraídos que se les transfieran.

"Quinto. Las empresas productivas del Estado que cuenten con una asignación o suscriban un contrato para realizar actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, así como los particulares que suscriban un contrato con el Estado o alguna de sus empresas productivas del Estado, para el mismo fin, conforme a lo establecido en el presente decreto, podrán reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato correspondiente y sus beneficios esperados, siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la nación.

"Lo dispuesto en el párrafo anterior será aplicable a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios durante el periodo de transición a que se refiere el transitorio tercero del presente decreto.

"Sexto. La secretaría del ramo en materia de energía, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, será la encargada de adjudicar a Petróleos Mexicanos las asignaciones a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución.

"El organismo deberá someter a consideración de la secretaría del ramo en materia de energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos que estén en producción, que esté en capacidad de operar, a través de asignaciones. Para lo anterior, deberá acreditar que cuenta con las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva. La solicitud se deberá presentar dentro de los noventa días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto.

"La secretaría del ramo en materia de energía revisará la solicitud, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, y emitirá la resolución correspondiente dentro del plazo de ciento ochenta días naturales

posteriores a la fecha de la solicitud de Petróleos Mexicanos, estableciendo en la misma la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones procedentes. Lo anterior tomando en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos:

"a) Para asignaciones de exploración de hidrocarburos: en las áreas en las que, a la fecha de entrada en vigor del presente decreto, Petróleos Mexicanos haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, será posible que, con base en su capacidad de inversión y sujeto a un plan claramente establecido de exploración de cada área asignada, continúe con los trabajos en un plazo de tres años, prorrogables por un periodo máximo de dos años en función de las características técnicas del campo de que se trate y del cumplimiento de dicho plan de exploración, y en caso de éxito, que continúe con las actividades de extracción. De no cumplirse con el plan de exploración, el área en cuestión deberá revertirse al Estado.

"b) Para asignaciones de extracción de hidrocarburos: Petróleos Mexicanos mantendrá sus derechos en cada uno de los campos que se encuentren en producción a la fecha de entrada en vigor del presente decreto. Deberá presentar un plan de desarrollo de dichos campos que incluya descripciones de los trabajos e inversiones a realizar, justificando su adecuado aprovechamiento y una producción eficiente y competitiva.

"Para la determinación de las características establecidas en cada asignación de extracción de hidrocarburos se considerará la coexistencia de distintos campos en un área determinada. Con base en lo anterior, se podrá establecer la profundidad específica para cada asignación, de forma que las actividades extractivas puedan ser realizadas, por separado, en aquellos campos que se ubiquen en una misma área pero a diferente profundidad, con el fin de maximizar el desarrollo de recursos prospectivos en beneficio de la nación.

"En caso de que, como resultado del proceso de adjudicación de asignaciones para llevar a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos a que hace mención este transitorio, se llegaran a afectar inversiones de Petróleos Mexicanos, éstas serán reconocidas en su justo valor económico en los términos que para tal efecto disponga la secretaría del ramo en materia de energía. El Estado podrá determinar una contraprestación al realizar una asignación. Las asignaciones no podrán ser transferidas sin aprobación de la secretaría del ramo en materia de energía.

"Petróleos Mexicanos podrá proponer a la secretaría del ramo en materia de energía, para su autorización, la migración de las asignaciones que se le

adjudiquen a los contratos a que se refiere el artículo 27, párrafo séptimo, de esta Constitución. Para ello, la secretaría del ramo en materia de energía contará con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

"En la migración de las asignaciones a contratos, cuando Petróleos Mexicanos elija contratar con particulares, a fin de determinar al particular contratista, la Comisión Nacional de Hidrocarburos llevará a cabo la licitación en los términos que disponga la ley. La ley preverá, al menos, que la secretaría del ramo en materia de energía establezca los lineamientos técnicos y contractuales, y que la secretaría del ramo en materia de hacienda será la encargada de establecer las condiciones fiscales. En estos casos, la administración del contrato estará sujeta a las mismas autoridades y mecanismos de control que aplicarán a los contratos suscritos por el Estado.

"Séptimo. Para promover la participación de cadenas productivas nacionales y locales, la ley establecerá, dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto, las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos a que se refiere el presente decreto.

"La ley deberá establecer mecanismos para fomentar la industria nacional en las materias de este decreto.

"Las disposiciones legales sobre contenido nacional deberán ajustarse a lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

"Octavo. Derivado de su carácter estratégico, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, a que se refiere el presente decreto se consideran de interés social y orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas.

"La ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

"Los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes a la entrada en vigor de este decreto y aquellos que se otorguen con posterioridad, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, sin perjuicio de los dere-

chos previstos en sus propias concesiones. Los concesionarios deberán permitir la realización de estas actividades.

"La ley preverá, cuando ello fuere técnicamente posible, mecanismos para facilitar la coexistencia de las actividades mencionadas en el presente transitorio con otras que realicen el Estado o los particulares.

"Noveno. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los contratos y las asignaciones que el Estado suscriba con empresas productivas del Estado o con particulares para llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, serán otorgados a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se preverá que las bases y reglas de los procedimientos que se instauren al efecto, serán debidamente difundidas y públicamente consultables.

"Asimismo, la ley preverá y regulará:

"a) Que los contratos cuenten con cláusulas de transparencia, que posibiliten que cualquier interesado los pueda consultar;

"b) Un sistema de auditorías externas para supervisar la efectiva recuperación, en su caso, de los costos incurridos y demás contabilidad involucrada en la operación de los contratos, y

"c) La divulgación de las contraprestaciones, contribuciones y pagos previstos en los contratos.

"Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, estable-

cerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la secretaría del ramo en materia de energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porte para transmisión y distribución.

"d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

"La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

"Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal.

"Décimo primero. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico a fin de regular las modalidades de contratación para que los particulares, por cuenta de la nación, lleven a cabo, entre otros, el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, en términos de lo dispuesto en este decreto.

"Décimo segundo. Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

"b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

"c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

"Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio

fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

"Décimo tercero. En el plazo de ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer que los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía sólo podrán ser removidos de su encargo por las causas graves que se establezcan al efecto; que podrán ser designados, nuevamente, por única ocasión para cubrir un segundo periodo, y que su renovación se llevará a cabo de forma escalonada, a fin de asegurar el debido ejercicio de sus atribuciones.

"Los actuales comisionados concluirán los periodos para los que fueron nombrados, sujetándose a lo dispuesto en el párrafo anterior. Para nombrar a los comisionados de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, el presidente de la República someterá una terna a consideración del Senado, el cual, previa comparecencia de las personas propuestas, designará al comisionado que deberá cubrir la vacante. La designación se hará por el voto de las dos terceras partes de los miembros del Senado presentes, dentro del improrrogable plazo de treinta días. Si el Senado no resolviere dentro de dicho plazo, ocupará el cargo de comisionado la persona que, dentro de dicha terna, designe el presidente de la República.

"En caso de que la Cámara de Senadores rechace la totalidad de la terna propuesta, el presidente de la República, someterá una nueva, en los términos del párrafo anterior. Si esta segunda terna fuera rechazada, ocupará el cargo la persona que dentro de dicha terna designe el presidente de la República.

"Se nombrarán dos nuevos comisionados por cada comisión, de manera escalonada, en los términos de los dos párrafos anteriores.

"Décimo cuarto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La secretaría del ramo en materia de hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

"1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

"2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

"3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.

"4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho

especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

"5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

"Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del producto interno bruto del año previo al que se trate, el comité técnico del fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del fondo para lo siguiente:

"a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;

"b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;

"c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y

"d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

"La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del producto interno

bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

"En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el producto interno bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. La integración de estos recursos al presupuesto de egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

"Décimo quinto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo contará con un Comité Técnico integrado por tres miembros representantes del Estado y cuatro miembros independientes. Los miembros representantes del Estado serán los titulares de las secretarías de los ramos en materia de hacienda y de energía, así como el gobernador del Banco de México. Los miembros independientes serán nombrados por el titular del Ejecutivo Federal, con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República. El titular de la secretaría del ramo en materia de hacienda fungirá como presidente del comité técnico.

"El comité técnico del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo tendrá, entre otras, las siguientes atribuciones:

"a) Determinar la política de inversiones para los recursos de ahorro de largo plazo de conformidad con lo establecido en el numeral 5 del transitorio anterior.

"b) Instruir a la institución fiduciaria para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación de conformidad con lo establecido en el transitorio anterior.

"c) Recomendar a la Cámara de Diputados, a más tardar el veintiocho de febrero de cada año, la asignación de los montos correspondientes a los rubros generales establecidos en los incisos a), b), c) y d) del transitorio anterior. La Cámara de Diputados aprobará, con las modificaciones que estime convenientes, la asignación antes mencionada. En este proceso, la Cámara de Diputados no podrá asignar recursos a proyectos o programas específicos. En caso de que la Cámara de Diputados no se pronuncie acerca de la recomendación del comité técnico a más tardar el treinta de abril del mismo año, se considerará aprobada. Con base en la asignación aprobada por la Cámara de Diputados, el Ejecutivo Federal determinará los proyectos y programas específicos a los que se asignarán los recursos en cada rubro, para su inclusión en el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación del año de que se trate. En el proceso de aprobación de dicho proyecto, la Cámara de Diputados podrá reasignar los recursos destinados a los proyectos específicos dentro de cada rubro, respetando la distribución de recursos en rubros generales que ya se hayan aprobado.

"Lo anterior sin perjuicio de otros recursos que se establezcan en el presupuesto de egresos de la Federación para proyectos y programas de inversión.

"Décimo sexto. Dentro de los plazos que se señalan a continuación, el Poder Ejecutivo Federal deberá proveer los siguientes decretos:

"a) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, emitirá el decreto de creación del organismo público descentralizado denominado Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro.

"El decreto proveerá lo necesario para que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios o divisiones transfieran los recursos necesarios para

que el Centro Nacional de Control del Gas Natural adquiera y administre la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para dar el servicio a los usuarios correspondientes.

"El decreto también preverá que Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, transfieran de forma inmediata al Centro Nacional de Control del Gas Natural los contratos que tengan suscritos, a efecto de que el centro sea quien los administre.

"El Centro Nacional de Control del Gas Natural dará a Petróleos Mexicanos el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que le brinde servicio en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

"b) A más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la ley reglamentaria de la industria eléctrica, emitirá el decreto por el que se crea el Centro Nacional de Control de energía como organismo público descentralizado, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, y las demás facultades que se determinen en la ley y en su decreto de creación. En dicho decreto se establecerá la organización, funcionamiento y facultades del citado centro.

"El decreto proveerá lo conducente para que la Comisión Federal de Electricidad transfiera los recursos que el Centro Nacional de Control de Energía requiera para el cumplimiento de sus facultades.

"El Centro Nacional de Control de Energía dará a la Comisión Federal de Electricidad el apoyo necesario, hasta por doce meses posteriores a su creación, para que continúe operando sus redes del servicio público de transmisión y distribución en condiciones de continuidad, eficiencia y seguridad.

"Décimo séptimo. Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficien-

cia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

"En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.

"Décimo octavo. El Ejecutivo Federal, por conducto de la secretaría del ramo en materia de energía y en un plazo no mayor a trescientos sesenta y cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto, deberá incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.

"Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión emitirá una ley que tenga por objeto regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.

"Décimo noveno. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría del ramo en materia de medio ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

"La agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la agencia, se deberá prever al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la secretaría del ramo en materia de medio

ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

"b) Que la agencia instruirá al fiduciario la aplicación de los recursos de este fideicomiso a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujeta a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

"El fideicomiso no podrá acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la agencia, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"El fideicomiso a que hace referencia este transitorio estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia derivadas de la ley. Asimismo, la agencia deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso, así como el uso y destino de dichos recursos.

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a la agencia, con el fin de que ésta pueda llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones.

"Vigésimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.

"II. Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la secretaría del ramo en materia de hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.

"III. Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para

la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.

"IV. Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el consejo de administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su consejo de administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el secretario del ramo en materia de energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.

"V. Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.

"VI. Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.

"Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

"Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa productiva del Estado y sea nombrado el nuevo consejo de administración. Los citados consejeros podrán ser

considerados para formar parte del nuevo consejo de administración de la empresa productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley.

"Vigésimo primero. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, a fin de establecer los mecanismos legales suficientes para prevenir, investigar, identificar y sancionar severamente a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, que participen en el sector energético, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley, entre otros, los que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal directo o indirecto.

"Salón de Sesiones de la Comisión Permanente del honorable Congreso de la Unión.—México, D.F., a 18 de diciembre de 2013.—Dip. Ricardo Anaya Cortés, presidente.—Dip. Raymundo King De la Rosa, Secretario.—Rúbricas.

"En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a veinte de diciembre de dos mil trece.—Enrique Peña Nieto.—Rúbrica.—El secretario de Gobernación, Miguel Ángel Osorio Chong.—Rúbrica."

QUINTO.—**Marco constitucional y legal.** Los artículos 35, fracción VIII, de la Constitución Federal, 3, párrafo primero; 5, párrafos primero y segundo; 9, fracción VII; 16, párrafo tercero; 28 y 29 de la Ley Federal de Consulta Popular, que son los que al caso interesan, establecen lo siguiente:

Constitución Federal

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

(Adicionada, D.O.F. 9 de agosto de 2012)

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República;

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

(Reformado, D.O.F. 10 de febrero de 2014)

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

Ley Federal de Consulta Popular

"Artículo 3. La aplicación de las normas de esta ley corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al Instituto Federal Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia."

"Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

"La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"Artículo 9. Para efectos de esta ley se entenderá:

"...

"VII. Suprema Corte: Suprema Corte de Justicia de la Nación."

"Artículo 16. ...

"En el caso de las peticiones de ciudadanos, la convocatoria se expedirá respecto de aquellas que hayan reunido el apoyo ciudadano en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, de acuerdo al informe emitido por el instituto y previa declaración de constitucionalidad y calificación de la trascendencia nacional a cargo de la Suprema Corte."

"Artículo 28. Cuando la petición provenga de los ciudadanos se seguirá el siguiente procedimiento:

"I. Recibida la petición por el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de la misma y solicitará al instituto que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;

"II. En el caso de que el instituto determine que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

"III. En el caso de que el instituto determine que se cumple el requisito establecido en la fracción I, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

"IV. Recibida la solicitud del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

"a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

"b) Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

"c) Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que la emita;

"V. Si la resolución de la Suprema Corte es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso;

"VI. En el supuesto de que la Suprema Corte declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, el presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y

"VII. Declarada la constitucionalidad por la Suprema Corte, el Congreso por conducto de sus mesas directivas, emitirá la convocatoria, la notificará al

instituto para los efectos conducentes y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación."

"Artículo 29. Las resoluciones de la Suprema Corte serán definitivas e inatacables."

SEXTO.—**Inconstitucionalidad de la consulta cuya pregunta es "¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?"; por tener como parte de su objeto los ingresos y gastos del Estado.**

Este Tribunal Pleno encuentra que el desahogo de la presente consulta de manera directa incidirá sobre los ingresos del Estado, pues, por definición, cualquier industria estatal, y sobre todo la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo.

En efecto, el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, el cual fue modificado por el decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, dispone: "***Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.***"

De este enunciado jurídico se aprecia sin duda alguna que el Constituyente Permanente instituyó una regla para la obtención de ingresos estatales provenientes de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, con lo cual se colma el supuesto prohibido previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto los ingresos del Estado.

Aunado a lo anterior, el párrafo sexto del artículo 28 constitucional, el cual también fue modificado por el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, dispone: "... ***El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.***"

Esta norma, complementaria de la anterior, establece al órgano encargado de la recepción, administración y distribución de los ingresos derivados de la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, con lo cual el desahogo de la presente consulta tendrá el propósito de decidir si deben o no mantenerse los ingresos por esos rubros, así como la propia existencia del ente público encargado de distribuirlos para su gasto futuro, lo cual tampoco es jurídicamente posible por la expresa prohibición de incluir en la decisión de la voluntad ciudadana cuál debe ser el destino de los recursos que obtiene por vía de la recaudación o de cualquiera otra.

Por último, a lo largo de las disposiciones transitorias del Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, se prevén diversas normas dirigidas a regular los ingresos derivados de la industria petrolera, como son los siguientes, que a continuación se destacan en la parte que interesa:

"Artículo cuarto: ... En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación. ... La nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo."

"Artículo décimo: ... d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo."

"Artículo décimo segundo: Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del

ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario."

"Artículo décimo cuarto: El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La secretaría del ramo en materia de hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

"1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

"2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

"3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera.

"4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para

la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

"...

"En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el producto interno bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. La integración de estos recursos al presupuesto de egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores."

"Décimo noveno: Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para crear la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano administrativo desconcentrado de la secretaría del ramo en materia de medio ambiente, con autonomía técnica y de gestión, que disponga de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios para financiar un presupuesto total que le permita cumplir con sus atribuciones.

"La agencia tendrá dentro de sus atribuciones regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control inte-

gral de residuos. En la organización, funcionamiento y facultades de la agencia, se deberá prever al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la agencia instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido por la secretaría del ramo en materia de medio ambiente, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario."

"Vigésimo: Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

"I. Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental."

De todo lo expuesto se concluye que debe calificarse de inconstitucional la presente consulta, porque al estar formulada en términos integrales respecto de todas las provisiones constitucionales en materia energética, contenidas en el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, su desahogo necesariamente incidiría en relación con la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

ÚNICO.—Es inconstitucional el objeto de la presente consulta.

Notifíquese a la Cámara de Diputados la presente ejecutoria 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 cuanto a la propuesta de declarar inconstitucional la materia de la consulta popular por involucrar ingresos del Estado, se aprobó por mayoría de nueve votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. El señor Ministro Cossío Díaz votó en contra y anunció voto particular. El señor Ministro Gutiérrez Ortiz Mena anunció voto concurrente. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

En cuanto a las diversas consideraciones de la propuesta, se expresó una mayoría de ocho votos en contra de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena,

Cossío Díaz, Franco González Salas, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza. Los Ministros Luna Ramos y Zaldívar Lelo de Larrea votaron a favor. El señor Ministro Cossío Díaz anunció voto particular. El señor Ministro Zaldívar Lelo de Larrea reservó su derecho de formular voto concurrente.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce por licencia concedida.

El señor Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados, dejando a salvo el derecho de los Ministros de formular los votos que consideren pertinentes.

En la sesión privada extraordinaria celebrada el cuatro de noviembre de dos mil catorce se aprobó el texto del engrose relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014, por unanimidad de diez votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea en contra de las consideraciones, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza, con las observaciones formuladas por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Pardo Rebolledo y Pérez Dayán. La señora Ministra Luna Ramos reservó su derecho para formular voto concurrente.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

El señor Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró que el texto de las consideraciones de fondo del engrose de la sentencia emitida en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014, quedó aprobado en los términos antes precisados.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014.

En la sesión pública del Tribunal Pleno, de treinta de octubre de dos mil catorce, se resolvió la consulta popular 3/2014, en el sentido de que ésta resultaba inconstitucional. La pregunta de la consulta ciudadana fue la siguiente:

¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?

La mayoría en esta resolución consideró que la consulta es inconstitucional, ya que la misma incide en los ingresos y gastos del Estado Mexicano, ubicándose así en uno de los temas que no pueden ser consultables.

No estoy de acuerdo con el criterio mayoritario, ya que parte de una interpretación de los términos ingresos y gastos en su acepción más amplia. Ésta es una elección por parte de la mayoría ante la falta de definición por parte del Constituyente que no puedo compartir.

La resolución concluye que es inconstitucional la consulta por que, al estar formulada en términos integrales respecto de todas las previsiones constitucionales en materia energética, su desahogo necesariamente incide en relación con la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera.

En primer término, debo reiterar, como ya lo afirmé en las dos consultas que precedieron a ésta, que la figura de la consulta popular se encuentra como derecho humano ciudadano en el artículo 35 de la Constitución, la interpretación de los derechos humanos debe ser la que sea más benéfica para la persona, ya que de otro modo iríamos en contra del sentido del artículo 1o. constitucional. Es por ello que la interpretación de las restricciones al ejercicio de un derecho, en este caso, los temas que no pueden ser objeto de la consulta, debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta.

Aun queriendo incluir dentro del término "ingresos y gastos del Estado" los conceptos de ingreso no tributario, como el ingreso por la venta de hidrocarburos, el fideicomiso para su administración y su posible destino, considero que esto no puede sostenerse que exista una relación directa con el sistema de contratación establecido para esta finalidad. Contrario a lo afirmado por la mayoría, me parece que no puede afirmarse, de manera general, que "por definición", cualquier industria estatal proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo, y que esto nos lleve de manera directa a declarar la inconstitucionalidad de la consulta.

Independientemente de los términos en los que se encuentra formulada la pregunta, considero que con la finalidad de darle la mayor posibilidad de ejercicio a este mecanismo, que es el ejercicio de un derecho humano de carácter político, este tribunal no debió optar por examinar la totalidad de la reforma como materia propia de la consulta y de ahí evaluar su relación con el tema de ingresos y gastos, sino que debió contrastar esta reforma con la regulación anterior a su entrada en vigor. En ambos casos, la regulación sobre la industria petrolera tiene que ver en un sentido amplio con los ingresos o gastos del Estado, pero la reforma no privó ni aumentó la posibilidad

del Estado de recibir estos ingresos, sino que solamente se cambió la mecánica y las condiciones para su obtención.

Es por ello que no estoy de acuerdo, ni en lo que se refiere a la acepción amplia de ingresos y gastos del Estado, ni con la condición definitoria de la industria estatal como ingreso, que la mayoría considera que se da en relación con la industria petrolera. Considero que en ambos extremos existe una vulneración al artículo 1o. constitucional, y a los compromisos en materia de derechos humanos adquiridos por el Estado Mexicano que obligan a la interpretación más amplia, con la correspondiente interpretación limitativa y estricta de las restricciones a su ejercicio.

Es por ello que considero que lo que esta Suprema Corte tiene que hacer es desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, por lo que debe buscarse el "cómo sí" se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que nos lleven a imposibilitar su acceso.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Voto concurrente que formula el Ministro José Fernando Franco González Salas en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014.

En la sesión de treinta de octubre de dos mil catorce, en que se analizó el proyecto presentado bajo la ponencia de la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos, manifesté que compartía el sentido de considerar inconstitucional la materia de la consulta formulada por diversos ciudadanos, cuya propuesta de pregunta se encontraba formulada en los siguientes términos:

¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?

Como lo señalé durante mi participación, respetuosamente disiento de algunas de las consideraciones, motivo por el cual dejo constancia de algunos aspectos que, a mi juicio, resultaban relevantes para la solución del asunto.

I. Sobre la posibilidad de plantear consultas populares que tuvieran como consecuencia la necesidad de generar reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

En principio, señalo que este tema no fue materia de debate durante la discusión del asunto, pues se reconoció implícitamente que el resultado de una consulta popular

podía tener dicho efecto; sin embargo, estimo conveniente hacer expresas las razones que me motivaron a compartir ese criterio implícito.

Para tal efecto, parto de señalar que la revisión sobre la constitucionalidad de la materia de una consulta popular se encuentra regulada en lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prohibir que puedan ser objeto de consulta las cuestiones relacionadas con: a) la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; b) los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; c) la materia electoral; d) los ingresos y gastos del Estado; e) la seguridad nacional; y, f) la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. El precepto constitucional de mérito es del tenor siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

"a) El presidente de la República.

"b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

"c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

"Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión;

"2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes;

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

"5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

"6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

"7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción."

La fracción de mérito fue incorporada al Texto Constitucional con motivo de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de nueve de agosto de dos mil doce. Del análisis de los trabajos legislativos de dicha reforma, en particular del dictamen de la Cámara de Senadores de veintisiete de abril de dos mil once, se desprende que la incorporación a la Constitución de la consulta popular obedeció a lo siguiente:

"Este dictamen propone añadir la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada 'democracia semidirecta', como lo son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta popular es que puede ser activada –propuesta– por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo Federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos Cámaras, pueden activar el mecanismo de la consulta popular pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos Cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. La propia Constitución señalará las materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"...

"Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adoptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

"Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las Constituciones de la segunda posguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia 'semidirecta', como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular,

han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

"En América Latina, por ejemplo, todas las Constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

"Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameritan un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

"Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustitutos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia 'semidirecta', adecuadamente reguladas, son instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso excesivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como 'democracia plebiscitaria', que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas 'al pueblo' como una manera de legitimación.

"Cabe señalar que el recurso a estos mecanismos de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

"Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia 'semidirecta', puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar su erosión y eventual vaciamiento.

"Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

"La figura de la consulta popular, aunada a la de la iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos de ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

- "A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.
- "La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.
- "Atendiendo a esa finalidad estas comisiones unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores utilizada en la elección federal previa.
- "Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a las consultas convocadas por el presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de la instancia democrática-representativa por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía– de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.
- "Es sabido que la formulación de la pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, suponen respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas.
- "Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.

"Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma integral. El propio instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

"La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia 'semidirecta' (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos el cuarenta por ciento del total de ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

"En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procede este tipo de ejercicios y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son: la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

"Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de julio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de una consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

"Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos puedan emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las mesas directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsables de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

"Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas electorales que los partidos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

"Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas populares que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de una consulta cuando sea el caso."

En el Dictamen de la Cámara de Diputados que se constituyó como Revisora, fechado el veinticinco de octubre de dos mil once, se propusieron modificaciones a la minuta enviada por el Senado.¹

¹ En ese dictamen se señaló, en lo que interesa al presente asunto, lo siguiente:

"La consulta popular, se constituye en una institución valiosa, para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca junto a otras referéndum, plebiscito, voto popular, como una figura indispensable dentro de la democracia participativa, frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legítima las decisiones del Estado, generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. En estas condiciones, las comisiones dictaminadoras coinciden en modificar el porcentaje contenido en la minuta del Senado de la República en esta materia, del dos al uno por ciento, pues se considera excesivo y además nugatorio del derecho a la consulta, además de que dicho porcentaje pone en riesgo el objetivo de la presente reforma, ya que impediría en los hechos, que los gobernados puedan acceder a este importante derecho democrático. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión a petición del presidente de la República, el equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en un número equivalente, al uno por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. Asimismo, estas comisiones unidas no comparten el porcentaje equivalente al cuarenta por ciento de los ciudadanos en la lista nominal, contenido en la minuta que se resuelve, ya que en el umbral y para que la consulta popular sea vinculatoria es muy alto, por ello, coincidimos en proponer la reducción al veinticinco por ciento de la lista nominal de electores. En este sentido, cobra importancia lo expresado por Adela Cortina, en su obra *Ética Aplicada y Democracia Radical*, al enfatizar que el modelo de participación ciudadana debe contemplar 'una igual participación en doble sentido que cada quien tenga igualdad de oportunidades para llevar al orden del día las decisiones colectivas y los problemas que para

Dado el resultado de la votación obtenida en la Cámara de Diputados, en la que no se aprobó la reforma en los términos propuestos por la Colegisladora respecto, entre otros, al artículo 35, fracción VIII, constitucional, se envió minuta a la Cámara de Senadores, en la cual se elaboró un nuevo dictamen fechado el trece de diciembre de dos mil once que, en la parte relativa, señala lo siguiente:

"Estas comisiones dictaminadoras proponen insistir en la adición de la fracción VIII, en los mismos términos aprobados originalmente por el Senado, ya que resultaría un contrasentido que la consulta popular, que ha quedado establecida en la fracción III del artículo 36, en los términos aprobados por ambas cámaras, no tuviese las bases constitucionales para su reglamentación en la ley secundaria, más aún si se considera que la organización y desarrollo de las consultas populares se encomienda al Instituto Federal Electoral, que al tener carácter de órgano constitucional autónomo y cuyas facultades emanan directamente de la Constitución, debe contar con una base constitucional explícita a fin de poder ejercer esa facultad. Por ese motivo, en el proyecto de decreto se propone insistir en la adición de esa fracción VIII."

Mediante nuevo dictamen elaborado en la Cámara de Diputados el dieciocho de abril de dos mil doce, se aprobó en sus términos la propuesta original de reforma al artículo 35, fracción VIII, constitucional, enviada por la Cámara de Senadores.²

él son importantes; segundo, que sean atendidos sus puntos de vista en los resultados de las decisiones colectivas. La participación tiene que ser entonces, igual y efectiva, de modo que a través de ella se exprese el sentido político del hombre'. Además de lo anterior, es procedente modificar el contenido de la fracción VIII, en su inciso 5o., que establece que la consulta popular procederá el mismo día de la jornada electoral federal, por considerarse que el ejercicio de este derecho se sujetaría a cada tres años, por tanto esta Colegisladora comparte el espíritu de la modificación y por justicia llega a la convicción de establecer una consulta popular por año, y que no coincida su ejercicio con el proceso electoral federal."

² Las razones que dieron origen a dicha aprobación fueron las siguientes:

"... la incorporación de la fracción VIII al artículo 35 dará sentido y coherencia a la reforma constitucional que transitará en las Legislaturas de los Estados, por lo que estas dictaminadoras, consideran conveniente admitirla en sus términos, porque perfecciona y facilita la instrumentación de las reformas aprobadas. No pasa por desapercibido para estas comisiones unidas, que la consulta popular, se constituye en una institución valiosa para lograr un mejor sistema democrático en México. Lo anterior es así, en virtud de que de aprobarse la reforma constitucional que se propone, se crearán los mecanismos constitucionales, que permitirán la participación de los ciudadanos en las decisiones políticas, expresando que sus aspiraciones y necesidades que reclaman, serán satisfechas por el Estado. En este sentido, la consulta popular se coloca como una figura indispensable dentro de la democracia participativa y frente al poder público. La naturaleza jurídica de la consulta popular, legitimará las decisiones del Estado generando canales de comunicación entre el pueblo y el poder público, es decir, obliga al Estado a escuchar al pueblo como titular del poder público. A través de esta figura, la ciudadanía es convocada por el Congreso de la Unión, presidente de la República, el 33% de los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión o los ciudadanos, en número equivalente al menos al 2% de los inscritos de la lista nominal de electores que determine la ley, con el objeto de resolver un asunto de carácter general y de vital importancia para la vida del país. En suma, la reforma política en México, permite crear nuevas condiciones para una gobernanza democrática y eficiente. Esta requiere de la existencia de mecanismos que eviten y resuelvan cualquier tipo de conflicto, que ponga en peligro la gobernabilidad del país y el interés legítimo de la representatividad de los mexicanos ..."

Del análisis de los trabajos legislativos antes mencionados se desprende que la consulta popular puede conceptualizarse como un derecho humano, el cual debe regirse por los principios y reglas que la propia Constitución Federal establece para tal efecto, en particular, en el artículo 1o., que señala:

(Reformado primer párrafo, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

(Adicionado, D.O.F. 10 de junio de 2011)

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. ..."

El citado precepto constitucional establece, en la parte que interesa al presente voto, que los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal y en los tratados internacionales de que México sea parte, no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Carta Magna establece. Asimismo, se prevé que en la interpretación de las normas relativas a derechos humanos deberá prevalecer el principio pro persona, entendido como la idea de favorecer en todo tiempo la protección más amplia.

En los asuntos en los que este Tribunal Pleno ha analizado el contenido de dicho precepto, en todo momento he sostenido que, si bien la reforma constitucional tuvo por objeto ampliar el catálogo de derechos humanos que antes preveía, al incorporar como parte de la misma los reconocidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ello no implica que éstos prevalezcan en todo momento, sino que su ejercicio puede suspenderse o restringirse en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece.

De igual manera, he considerado que esos casos y condiciones, entendidos como restricciones constitucionales, deben estar expresamente contenidos en el Texto Constitucional, pues al tratarse de un tema de restricción de derechos humanos, la interpretación debe ser estricta.

Expuesto lo anterior, me refiero ahora al contenido del artículo 35, fracción VIII, constitucional que, al prever la figura de la consulta popular, expresamente excluye de la misma lo siguiente:

- La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;
- Los principios consagrados en el artículo 40 de la misma;
- La materia electoral;
- Los ingresos y gastos del Estado;

- La seguridad nacional; y,
- La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Del análisis de dicho precepto desprendo, en los dos primeros apartados, que al vedar la posibilidad de que los temas de restricción de derechos humanos, así como los principios de la República representativa, democrática, laica y federal puedan ser objeto de una consulta popular, expresamente reconoce que cualquiera otro, en principio, que pudiera tener como consecuencia una reforma constitucional, sí podrían ser materia de dicha consulta, siempre y cuando no se actualizara alguno de los otros temas vedados, esto es, los relativos a la materia electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Esta conclusión deriva, a mi juicio, de una interpretación que favorece a la persona la protección más amplia. Me explico. Si el Constituyente Permanente hubiere previsto como supuesto de restricción constitucional para la figura de consulta popular, que el resultado de ésta pudiera derivar en la necesidad de una reforma constitucional, así lo habría previsto expresamente, esto es, se habría vedado cualquier consulta popular cuyo objeto pudiera ser una posible reforma constitucional, y no así únicamente las materias que expresamente señala el artículo 35, fracción VIII, constitucional.

Así, de conformidad con lo previsto en el artículo 1o. constitucional, y tomando en consideración que las normas de derechos humanos deben interpretarse en favor de la persona, de modo tal que se logre la protección más amplia, y dado que las únicas restricciones constitucionales para la figura de la consulta popular son las expresamente contenidas en su numeral 35, fracción VIII, respetuosamente considero que cualquier otra materia que pudiera implicar una reforma constitucional, siempre que no se refiera a los temas de restricción de derechos humanos, principios del artículo 40, materia electoral, ingresos y gastos del Estado, seguridad nacional, así como la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente, debería ser permitida.³

³ Para reforzar dicha conclusión, hago notar que, durante la discusión de los trabajos legislativos que dieron origen a la Ley Federal de Consulta Popular, diversos legisladores se pronunciaron en el sentido de dejar claro que el resultado de una consulta popular podía implicar la necesidad de una reforma constitucional. A manera de ejemplo, cito las siguientes:

"Diputada Luisa María Alcalde Luján: ... Se limita a la consulta para reformas constitucionales trascendentes, como si por sí mismo una reforma constitucional no fuese un asunto de importancia suficiente como ser motivo de consulta ..."

"Diputada Zuleyma Huidobro González: Dado que la trascendencia de las reformas constitucionales radican en la aplicación general de los cambios que éstas plantean resulta absolutamente importante conocer la opinión de los destinatarios de la norma, y que por supuesto ésta sea vinculante, razón por la cual proponemos que todas aquellas reformas que pretendan modificar el Texto Constitucional se sujeten a consulta popular ..."

"Senador Alejandro de Jesús Encinas: Yo creo que el objetivo de esta ley reglamentaria, el fundamental, debe ser, hacer ejercible el derecho de los ciudadanos a ser consultados en los temas de trascendencia nacional; y en este caso, en materia de reformas constitucionales ..."

"Senador Héctor Larios Córdova: ... Ha quienes interpretan, y con argumentos jurídicos aparentemente sólidos, a juicio de los que no somos abogados, que los temas de trascendencia nacional necesariamente incluyen reformas constitucionales ..."

La conclusión anterior no pierde de vista que la Ley Federal de Consulta Popular prevé en su artículo 5o., que el resultado de una consulta será vinculante para los Poderes Ejecutivo y Legislativo Federales, así como para las autoridades competentes, sin referirse en este último supuesto, expresamente, a las Legislaturas Locales, cuya aquiescencia resulta necesaria para una reforma constitucional; sin embargo, considero que dentro del término "autoridades competentes", debe comprenderse a las Legislaturas Locales cuando el resultado de la consulta implique la necesidad de una reforma constitucional, pues de no considerarlo así, se estaría afectando el grado de efectividad de la consulta popular como derecho humano, cuyas restricciones únicamente pueden derivarse del texto expreso de la Constitución Federal.

II. Sobre la noción de "ingresos y gastos del Estado" como prohibición para ser materia de una consulta popular

La sentencia dictada en el presente asunto concluye que la materia de la consulta popular es inconstitucional, en tanto que:

"... el desahogo de la presente consulta de manera directa incidirá sobre los ingresos del Estado, pues por definición, cualquier industria estatal, y sobre todo la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo.

"En efecto, el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional, el cual fue modificado por el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, dispone 'Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria'.

"De este enunciado jurídico se aprecia sin duda alguna que el Constituyente Permanente instituyó una regla para la obtención de ingresos estatales provenientes de la explo-

"Senador Héctor Larios Córdova: Me parece que ese tema, mi opinión personal no es trascendente, porque corresponderá en cada consulta específica determinar a la Corte sobre la constitucionalidad de la materia de la pregunta. Incluso sobre la forma de redacción de la pregunta corresponde a la Corte porque hay muchas maneras de modificar la Constitución. Yo sí creo que se puede modificar la Constitución, sí creo que los ciudadanos pueden dar un mandato al Congreso y al Constituyente Permanente ..."

"Senadora Dolores Padierna Luna: ... Y algo muy grave es que en la Constitución, artículo 35, fracción VIII, se especifica cuáles materias no pueden ser materia de consulta y habla de los derechos humanos, de la materia electoral, de la seguridad nacional, de los ingresos y gastos del Estado y de la organización de las Fuerzas Armadas. Todo lo demás es sujeto a consulta ..."

"Senador Manuel Bartlett Díaz: Se trata, y ha sido esencial, de que la consulta pueda llevarse a cabo en materia constitucional ..."

"Senador Raúl Morón Orozco: ... De forma particular, el hecho de que el artículo 6o. de la propia legislación en cita, imponga que la consulta únicamente procede para la creación de nuevas leyes o modificación de las existentes, excluye la posibilidad de que se realicen adiciones, modificaciones o derogaciones del texto constitucional, vía consulta popular. Esa limitación irracional e injustificada, se impone, no obstante, que las únicas excepciones de la consulta las establece la propia Constitución en su artículo 35, y la mayoría de los artículos constitucionales, no forman parte de ellas ..."

ración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos, con lo cual se colma el supuesto prohibido previsto en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal, en el sentido de que las consultas no tendrán por objeto los ingresos del Estado.

"Aunado a lo anterior, el párrafo sexto del artículo 28 constitucional, el cual también fue modificado por el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, dispone 'El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya Institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.'

"Esta norma, complementaria de la anterior, establece el órgano encargado de la recepción, administración y distribución de los ingresos derivados de la explotación y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, con lo cual el desahogo de la presente consulta tendrá el propósito de decidir si deben o no mantenerse los ingresos por esos rubros, así como la propia existencia del ente público encargado de distribuirlos para su gasto futuro, lo cual tampoco es jurídicamente posible por la expresa prohibición de incluir en la decisión de la voluntad ciudadana cuál debe ser el destino de los recursos que obtiene por vía de la recaudación o de cualquiera otra.

"Por último, a lo largo de las disposiciones transitorias del Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, se prevén diversas normas dirigidas a regular los ingresos derivados de la industria petrolera, como son los siguientes que a continuación se destacan en la parte que interesa: (se transcriben)

"De todo lo expuesto se concluye que debe calificarse de inconstitucional la presente consulta, porque al estar formulada en términos integrales respecto de todas las previsiones constitucionales en materia energética, contenidas en el Decreto que reformó los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de diciembre de 2013, su desahogo necesariamente incidiría con relación a la vigencia de determinadas disposiciones constitucionales que regulan el origen y destino de los recursos derivados de los ingresos de la industria petrolera ..."

Como lo señalé, si bien comparto el sentido de la resolución y, en general, las consideraciones que lo sustentan, estimo que la misma debió tomar en cuenta que, al reformar los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece, la intención del Constituyente Permanente fue la de establecer una política fiscal constitucional en materia de energéticos, que tiene por objeto establecer reglas y sentar obligaciones directamente relacionadas con los ingresos y gastos del Estado.

En efecto, los preceptos constitucionales de mérito, en la parte que interesan al presente voto, señalan lo siguiente:

"Artículo 25. ...

"El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre

el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.

(Reformado, D.O.F. 3 de febrero de 1983)

"Asimismo podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

(Reformado, D.O.F. 20 de diciembre de 2013)

"Bajo criterios de equidad social, productividad y sustentabilidad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente."

"Artículo 27. ...

"Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria."

"Artículo 28. ...

"El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos."

De la lectura de dichos preceptos se desprende que el Constituyente Permanente pretendió que el Estado obtuviera mayores ingresos que contribuyeran al desarrollo del país; lo anterior, al prever la asignación a empresas productivas del Estado, así como la celebración de contratos con éstas o con particulares, que tuvieran por objeto las actividades de exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos.

De igual manera, fue el propio Constituyente Permanente el que estableció una política fiscal constitucional relacionada con los ingresos derivados de las actividades relacionadas con la exploración y explotación del petróleo, al establecer reglas específicas de obtención, administración y aplicación de los recursos a través de diversos fideicomisos.

Esta conclusión se desprende de los trabajos legislativos que dieron origen a la citada reforma constitucional, en específico, del dictamen elaborado en la Cámara de Senadores, del cual se transcribe, en la parte que interesa, lo siguiente:

"Un primer elemento a considerar, es que en las reformas constitucionales que se dictaminan (artículos 27, párrafo séptimo y 28, párrafo cuarto) se incluyen los conceptos de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo. Estas actividades son áreas estratégicas que no constituyen monopolios, aun y cuando el Estado ejerza funciones sobre ellas, de manera exclusiva.

"Esta modificación tiene el propósito de clarificar, en el artículo 27, que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en el subsuelo, la propiedad de la nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones.

"Ahora bien, con el propósito de que la nación obtenga ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo, ésta llevará a cabo la exploración y extracción de los productos referidos en el párrafo que antecede, mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.

"...

"La reforma podría incrementar la producción de petróleo en cerca de 1.5 millones de barriles de petróleo crudo diarios adicionales para 2025, lo que representa un aumento de 60% respecto de la producción actual. En el caso del gas natural, la producción podría aumentar para ese mismo año, aproximadamente a 7.3 miles de millones de pies cúbicos diarios, más del doble de la producción actual.

"El incremento en la inversión podría generar un impacto positivo en el crecimiento del producto interno bruto de alrededor del 1% anual en 2018 y hasta 1.6% anual antes de 2025 ...

"La ley también especificará las contraprestaciones y contribuciones que las empresas productivas del Estado o los particulares que celebren con éste los contratos a que se refiere el inciso anterior, deberán cubrir por llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos.

"Sobre el particular, es importante precisar que las empresas productivas organismos del Estado que cuenten con alguna asignación o que tengan suscrito un contrato con el Estado Mexicano, podrán a su vez contratar con particulares para llevar a cabo las actividades propias de la exploración o extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos.

"Adicionalmente, la nación deberá escoger la modalidad de contraprestación que le brinde el mayor beneficio para su desarrollo de largo plazo. Como se señaló con antelación, uno de los propósitos centrales de la reforma constitucional en materia energética, es que con la apertura del sector petrolero de México, se logren atraer un número importante de recursos que posibiliten incidir, de manera efectiva, no solo en el bienestar de los mexicanos de hoy, sino también en el de las generaciones por venir ...

"Así como una idea central de la reforma constitucional que ahora se dictamina es que los hidrocarburos que se localizan en el subsuelo son y serán siempre de la nación mexicana, otro de sus pilares fundamentales es que los ingresos que el Estado Mexicano obtenga como consecuencia de las actividades propias de la exploración y extracción del petróleo y demás carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos, deberán servir para el fortalecimiento de las finanzas nacionales, con visión de largo plazo, en beneficio de todos los mexicanos.

"Así las cosas, la reforma constitucional prevé la creación de un fideicomiso público, en el que el Banco de México fungirá como fiduciario, en el que habrán de concentrarse todos los ingresos, con excepción de las contribuciones que correspondan al Estado Mexicano, derivados de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 constitucional.

"Este fideicomiso se denominará Fondo Mexicano del Petróleo (fondo petrolero) y será responsable de administrar y realizar los pagos que se establezcan en los contratos referidos en el párrafo que antecede y las transferencias que se especifiquen en la ley.

"...

"En términos generales, el fondo petrolero que se contempla en la reforma constitucional, materia de este dictamen, se prevé que la secretaría del ramo en materia de hacienda, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del decreto, realizará las acciones que resulten necesarias para la constitución y funcionamiento del fondo.

"En términos generales, el fondo petrolero funcionará de la siguiente manera:

- "a) El fondo concentrará todos los ingresos, salvo las contribuciones, que el Estado Mexicano reciba con motivo de la suscripción de los contratos para llevar a cabo la exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, previstos en el párrafo séptimo del artículo 27 de la Constitución. Asimismo, será el responsable de administrar y realizar los pagos establecidos en dichos contratos.
- "b) Con los ingresos del Estado Mexicano que deriven de los contratos relativos a exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, el fondo deberá realizar los pagos establecidos en dichos contratos y las transferencias que se especifiquen en la ley.
- "c) Los ingresos del Estado Mexicano que en cada ejercicio sean recibidos como proporción del valor bruto de los hidrocarburos extraídos (regalías) serán destinados por el fondo, a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, de acuerdo a lo que establezca la ley.
- "d) Con los ingresos que reciba el fondo, deberá asimismo realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos y sustentabilidad energética, y en materia de fiscalización petrolera, así como los demás destinos específicos que se determinen en la ley.
- "e) Una vez cubiertas las erogaciones a que se refieren los incisos b) a d) anteriores, el fondo destinará los ingresos remanentes en el siguiente orden:

- "i) Serán transferidos a la Tesorería de la Federación, los recursos necesarios para asegurar que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en la misma proporción respecto del PIB que la proporción correspondiente a dichos ingresos en el año 2013, en términos de lo que disponga la ley. Se prevé que en caso necesario, se podrán emplear para ello, recursos provenientes del ahorro de largo plazo.
- "Los ingresos petroleros referidos, incluyen el monto que se destina a cubrir las participaciones y aportaciones a entidades federativas y Municipios correspondientes y son netos de las transferencias a los fondos de estabilización y de los destinos específicos que se determinen en la ley.
- "Con esta disposición se obliga a mantener siempre una base sólida de recursos para el Estado, de manera que éstos no sólo se puedan utilizar en el corto plazo, la visión y el objetivo, como se dijo con antelación, es garantizar que los recursos que obtendrá el Estado Mexicano al abrir el sector petrolero a la participación privada, se vea reflejada en beneficios palpables no sólo en el corto y mediano plazos, sino también en mejoras a la calidad de vida de las generaciones del futuro de nuestro país.
- "ii) Una vez cubierto lo establecido en el inciso que antecede, los flujos anuales que reciba el fondo petrolero se destinarán a ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, la reducción de pasivos financieros vinculados a los requerimientos financieros del sector público del año previo de que se trate y la amortización de manera anticipada de la deuda pública.
- "Sólo cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, referido anteriormente, sea igual o mayor al 3% del producto interno bruto del año previo al que se trate, el comité técnico del fondo petrolero podrá destinar recursos del saldo acumulado para lo siguiente:
- "– Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, a financiar los pasivos adicionales derivados de la transición a sistemas de pensiones de contribuciones definidas e incrementos en la cobertura de los sistemas de pensiones públicos;
 - "– Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, para financiar proyectos de inversión en ciencia y tecnología, y en energías renovables, y
 - "– Hasta por un monto equivalente al 0.15% del producto interno bruto del año previo al que se trate, para fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de energía; en becas para la formación de capital humano; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.
- "La asignación de recursos a los destinos antes señalados no deberá llevar a que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo del 3% del producto interno bruto del año anterior, y tampoco podrá exceder el flujo anual de recursos que se espere recibir. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes

de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos que se mencionan con anterioridad.

"iii) La reforma constitucional también dispone que en tanto el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al 10% del producto interno bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del fondo petrolero destinados al ahorro de largo plazo, serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Bajo condiciones excepcionales, con la aprobación de las dos terceras partes de los legisladores presentes, la Cámara de Diputados podrá aprobar la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de 3 por ciento del producto interno bruto del año anterior. Los recursos transferidos por estos conceptos, así como los que en su caso se transfieran de conformidad con el inciso ii) anterior serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al inciso i) que antecede ..."

El contenido del dictamen de mérito antes transcrito, que da sustento a los artículos transitorios de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación de veinte de diciembre de dos mil trece,⁴ permite concluir, a mi juicio, que la intención del Constituyente Permanente fue la de crear una política fiscal constitucional

⁴ Destaco, por su relevancia para el presente voto, el contenido de los artículos cuarto, décimo, décimo segundo y décimo cuarto transitorios de la reforma en comento, que señalan:

"Cuarto. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente decreto, entre ellas, regular las modalidades de contratación, que deberán ser, entre otras: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia, para llevar a cabo, por cuenta de la nación, las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, incluyendo las que puedan realizar las empresas productivas del Estado con particulares, en términos de lo dispuesto por el artículo 27 de esta Constitución. En cada caso, el Estado definirá el modelo contractual que mejor convenga para maximizar los ingresos de la nación.

"La ley establecerá las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la nación. Entre otras modalidades de contraprestaciones, deberán regularse las siguientes: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo. Asimismo, la ley establecerá las contraprestaciones y contribuciones a cargo de las empresas productivas del Estado o los particulares y regulará los casos en que se les impondrá el pago a favor de la nación por los productos extraídos que se les transfieran."

"Décimo. Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico a fin de establecer, entre otras, las siguientes atribuciones de las dependencias y órganos de la administración pública federal:

en materia energética, en la cual se fijaron bases claras para la obtención de ingresos y su aplicación (gastos).

Para tal efecto, se establecieron a nivel constitucional reglas específicas a seguir por un fideicomiso público cuyo fiduciario sería el Banco de México, denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, de las cuales destaco

"a) A la secretaría del ramo en materia de energía: establecer, conducir y coordinar la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas que podrán ser objeto de los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con la asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación; así como el otorgamiento de permisos para el tratamiento y refinación del petróleo, y procesamiento de gas natural. En materia de electricidad, establecerá los términos de estricta separación legal que se requieren para fomentar el acceso abierto y la operación eficiente del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento.

"b) A la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la prestación de asesoría técnica a la secretaría del ramo en materia de energía; la recopilación de información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, asignación de ganadores y suscripción de los contratos para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos; la administración en materia técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo en el tiempo, y la regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos.

"c) A la Comisión Reguladora de Energía: en materia de hidrocarburos, la regulación y el otorgamiento de permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; la regulación de acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados, y la regulación de las ventas de primera mano de dichos productos. En materia de electricidad, la regulación y el otorgamiento de permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución.

"d) A la secretaría del ramo en materia de hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos a que se refiere el presente decreto relativas a los términos fiscales que permitan a la nación obtener en el tiempo ingresos que contribuyan a su desarrollo de largo plazo.

"La ley establecerá los actos u omisiones que den lugar a la imposición de sanciones, el procedimiento para ello, así como las atribuciones de cada dependencia u órgano para imponerlas y ejecutarlas.

"Lo anterior, sin perjuicio de las demás facultades que a dichas autoridades les otorguen las leyes, en estas materias.

"La ley definirá los mecanismos para garantizar la coordinación entre los órganos reguladores en materia de energía y la administración pública federal, para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, emitan sus actos y resoluciones de conformidad con las políticas públicas del Ejecutivo Federal."

"Décimo segundo. Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el

que los ingresos se administrarán y distribuirán (gastarán) conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

- a. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

"a) Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la secretaría del ramo en materia de energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.

"b) Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.

"c) En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

"Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la comisión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

"Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia. Asimismo, cada comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

"La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones."

"Décimo cuarto. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será un fideicomiso público en el que el Banco de México fungirá como fiduciario. La secretaría del ramo en materia de hacienda realizará las acciones para la constitución y funcionamiento del fideicomiso público referido, una vez que se expidan las normas a que se refiere el transitorio cuarto del presente decreto.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de recibir todos los ingresos, con excepción de los impuestos, que correspondan al Estado Mexicano derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución. Los ingresos se administrarán y distribuirán conforme a la siguiente prelación y conforme se establezca en la ley para:

- "1. Realizar los pagos establecidos en dichas asignaciones y contratos.

- "2. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo mencionado en el numeral 5. Dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la entrada en vigor del presente decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico en materia del límite máximo del Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros y del Derecho sobre Hidrocarburos para el Fondo de Estabilización.

- b. Realizar las transferencias a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, o su equivalente, haya alcanzado su límite máximo, los recursos asignados al fondo se destinarán al ahorro de largo plazo.

"3. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los Fondos de Investigación en Materia de Hidrocarburos y Sustentabilidad Energética, y en Materia de Fiscalización Petrolera.

"4. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del año 2013. Para lo anterior, se consideran los rubros siguientes: derecho ordinario sobre hidrocarburos, derecho sobre hidrocarburos para el Fondo de Estabilización, derecho extraordinario sobre exportación de petróleo crudo, derecho para la investigación científica y tecnológica en materia de energía, derecho para la fiscalización petrolera, derecho sobre extracción de hidrocarburos, derecho para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, derecho especial sobre hidrocarburos y derecho adicional sobre hidrocarburos. Para efectos del cumplimiento del monto establecido en este numeral, se considerarán incluidos los recursos transferidos acorde a los numerales 2 y 3.

"5. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

"Únicamente cuando el saldo de las inversiones en ahorro público de largo plazo, sea igual o mayor al tres por ciento del producto interno bruto del año previo al que se trate, el comité técnico del fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del fondo para lo siguiente:

"a) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al fondo para el sistema de pensión universal conforme a lo que señale su ley;

"b) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;

"c) Hasta por un monto equivalente a treinta por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la secretaría del ramo en materia de energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y

"d) Hasta por un monto equivalente a diez por ciento del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo; en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

"La asignación de recursos que corresponda a los incisos a), b), c) y d) anteriores no deberán tener como consecuencia que el saldo destinado a ahorro de largo plazo se reduzca por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. Sujeto a lo anterior y con la aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, la Cámara de Diputados podrá modificar los límites y los posibles destinos mencionados en los incisos a), b), c) y d) de este numeral. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior al diez por ciento del producto interno bruto del año previo al que se trate, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo destinados a ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del presente transitorio.

"En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, asociada a una caída en el producto interno bruto, a una disminución pronunciada en el precio del petróleo o a una caída

- c. Realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los Fondos de Investigación en Materia de Hidrocarburos y Sustentabilidad Energética, y en Materia de Fiscalización Petrolera.
- d. Transferir a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación de cada año, se mantengan en el cuatro punto siete por ciento del producto interno bruto, que corresponde a la razón equivalente a la observada para los ingresos petroleros del dos mil trece.
- e. Destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros.

De lo expuesto con antelación, arribo a la conclusión de que la reforma constitucional a que se ha hecho referencia introdujo una nueva política fiscal constitucional en materia energética, cuyo principal propósito fue el de obtener mayores ingresos para el Estado, así como establecer reglas específicas para la aplicación de los recursos obtenidos por dichos conceptos, motivo por el cual indudablemente se trata de un aspecto relacionado con los ingresos y gastos del Estado, de ahí que se actualice la prohibición para ser materia de una consulta popular, en términos de lo dispuesto en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las razones anteriores, sumadas a las que se contienen en la resolución, sustentan el voto favorable que emití respecto de la decisión adoptada por el Tribunal Pleno, de ahí la necesidad de explicitarlas en el presente voto concurrente.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley

en la plataforma de producción de petróleo, y una vez que se hayan agotado los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros o su equivalente, la Cámara de Diputados podrá aprobar, mediante votación de las dos terceras partes de sus miembros presentes, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto de egresos de la Federación, aun cuando el saldo de ahorro de largo plazo se redujera por debajo de tres por ciento del producto interno bruto del año anterior. La integración de estos recursos al presupuesto de egresos de la Federación se considerarán incluidos en la transferencia acorde con el numeral 4 del presente transitorio.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo estará sujeto a las obligaciones en materia de transparencia de conformidad con la ley. Asimismo, deberá publicar por medios electrónicos y por lo menos de manera trimestral, la información que permita dar seguimiento a los resultados financieros de las asignaciones y los contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, así como el destino de los ingresos del Estado Mexicano conforme a los párrafos anteriores.

"El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo se constituirá durante 2014 y comenzará sus operaciones en el 2015.

Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014, resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de treinta de octubre de dos mil catorce.

Comparto la conclusión del proyecto de que la materia sujeta a revisión por esta Corte está vedada por el artículo 35, fracción VIII, constitucional, por actualizar la categoría de "los ingresos y gastos del Estado".

No obstante, considero necesario aclarar los presupuestos de los que parto.

La pregunta cuya materia se sometió a control de esta Suprema Corte, dice ¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia energética?

Así, como se desprende de la formulación literal de la pregunta, los peticionarios delimitan la materia sobre la que pretenden consultar a la ciudadanía: la materia energética. Esta materia, como es evidente, no está vedada en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal.

Esto en principio es acertado, pues la reforma constitucional a que hace mención, desde mi perspectiva, encierra la decisión del Constituyente, de establecer un diseño institucional en materia energética complejo, cuyo trazado se extiende sobre los artículos 25, 27 y 28, y una pluralidad de transitorios, cuya evaluación puede hacerse desde distintos puntos de vista, en distintas materias que no están vedadas para su consulta popular.

La complejidad de los elementos involucrados en la referida reforma constitucional, permite a los peticionarios de una consulta popular escoger la materia desde la que pretenden someter a consulta popular su revisión y así, por ejemplo, señalar que formulan su petición desde la materia energética.

En otras palabras, reconozco que la reforma energética a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, es un tópico que admite un debate multidisciplinario y que sería posible dividir distintos debates en materias distintas a los ingresos o gastos del Estado, como podrían ser, la materia histórica, de patrimonio cultural, de identidad nacional, de soberanía nacional, etcétera.

Sostener que esta reforma constitucional sólo es evaluable desde una materia, es desconocer la complejidad de los temas discutidos.

Sin embargo, estimo que para el abordaje de la reforma, el Constituyente, al diseñar el articulado respectivo, no fue neutro. Determinó que una materia de aproximación debía ser la central: la de ingresos del Estado. Esto es así, no porque pueda tener una

relación indirecta o mediata con esa materia, sino porque así lo dispuso de manera expresa el texto constitucional.

El séptimo párrafo del artículo 27 constitucional contiene esta decisión en estos términos literales: "**Con el propósito de obtener ingresos** para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos."

Ahora bien, considero necesario precisar que para la definición del concepto *ingresos y gastos del Estado*, como lo mencioné en la sesión en la que resolvimos este asunto, por estar frente al análisis de la procedencia de la consulta popular, la cual, por ser un derecho de participación política de los ciudadanos, debe insertarse dentro de los derechos humanos de naturaleza política, las materias vedadas establecidas en el numeral 3o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional, deben entenderse de manera restrictiva, de acuerdo con el principio pro persona, para incluir el mayor número de tópicos posibles dentro de la materia consultable a la población.

Por tanto, no debe extenderse el concepto de *ingresos y gastos del Estado*, más allá de lo estrictamente necesario para adoptar el significado constitucionalmente obligado en su acepción más restrictiva.

Sin embargo, en este voto quiero señalar que no es constitucionalmente admisible asimilar los ingresos públicos con los impuestos o contribuciones, para adoptar la mínima expresión del vocablo. Dicha consideración, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

La actividad financiera estatal se desarrolla a través de tres momentos: obtención de ingresos, gestión de los recursos y erogación de los mismos para el sostenimiento de la función pública. Tratándose de la obtención de ingresos, éstos sólo pueden ser de dos tipos: originarios o derivados.

Los ingresos públicos originarios son aquellos que tienen su fuente en el propio patrimonio del Estado, como consecuencia de su explotación directa o indirecta. Generalmente, en esta categoría se encuentran los ingresos por concepto de productos. En cambio, los ingresos públicos derivados son aquellos que el Estado recibe de los particulares; es decir, no provienen del patrimonio estatal. En esta categoría encontramos conceptos de ingresos como los impuestos, las contribuciones, los aprovechamientos y los empréstitos.

Es importante tener presente, que el ingreso público es un concepto genérico en el que se incluyen todas las diversas fuentes particulares de generación de recursos; no sólo algunas de sus especies, como los impuestos o las contribuciones.

Me explico.

El haber patrimonial de una persona sólo puede modificarse en sentido positivo o negativo. En el primer caso, la modificación provino de un ingreso, en el segundo caso, de la realización de un gasto.

En ese sentido, cuando la Constitución habla de *ingresos*, el Constituyente está haciendo referencia al incremento (modificación positiva) del haber patrimonial del Estado. Dicho incremento puede provenir desde el incremento en el valor de bienes y derechos con los que cuente el Estado, por el producto de cualquier transacción realizada con terceros, por la liberación de una obligación o, particularmente, por la entrega obligatoria de recursos por parte de terceros.

En dichos términos, es posible identificar cuatro especies del género *ingresos públicos*:

- i) Ingresos por concepto de productos; es decir, aquellos generados de manera originaria por el propio patrimonio estatal.
- ii) Ingresos por contribuciones; comprendido en los *ingresos* derivados del Estado y que, en este caso, se trata de la facultad impositiva estatal. Esta especie puede generar ingresos por tres diversas subespecies: derechos, contribuciones especiales e impuestos.
- iii) Ingresos por aprovechamientos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye conceptos de ingreso que sean distintos a los productos y a las contribuciones.
- iv) Ingresos por empréstitos; comprendido en los ingresos derivados del Estado y que incluye diversas operaciones de endeudamiento por parte del Estado.

Lo anterior permite identificar que el concepto *ingreso* es un género integrado por las diversas especies que son fuentes del mismo. Dichas especies no sólo consisten en los impuestos y las contribuciones, sino también incluye los productos, los aprovechamientos y los empréstitos.

Por ejemplo, una lectura distinta podría dejar fuera a los aprovechamientos, los productos y conceptos relacionados. Así, dejaríamos fuera del concepto de ingresos los que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, a los ingresos derivados de financiamientos y a los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal. También dejaríamos fuera los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización; finalmente, dejaríamos fuera las contraprestaciones por los servicios que preste el Estado en sus funciones de derecho privado, así como por el uso, aprovechamiento o enajenación de bienes del dominio privado.

Lo siguiente es observar que el Constituyente ha sido claro en seguir la distinción entre el género *ingresos* y sus especies. De hecho, por regla general, el Constituyente se ha referido a las fuentes del ingreso señalando expresamente sus especies.

El único lugar donde el Constituyente mexicano adoptó, e incorporó en el Texto Constitucional, el concepto de *ingreso* como un concepto sustantivo y genérico, que comprende sus diversas especies, es el artículo 27, párrafo séptimo. En dicha disposición se determina que, con el propósito de obtener *ingresos* para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la nación, ésta llevará a cabo las actividades de

exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la ley reglamentaria.

En las demás disposiciones constitucionales donde podemos encontrar el uso del concepto *ingreso*, podemos observar que el Constituyente hizo uso de éste con fines muy específicos, como los siguientes: determinar el objeto de un ejercicio ciudadano (artículo 35, fracción VIII, ordinal 3o.); definir ámbitos competenciales de los Poderes del Estado (artículo 73, fracciones VIII y XXVIII), al enunciar el nombre de un ordenamiento jurídico (artículo 74, fracción IV), o determinar la función de la fiscalización superior de la Federación (artículo 79).

En cambio, en el resto del ordenamiento constitucional, el Constituyente ha optado por referirse a los ingresos, enunciando expresamente las especies que son fuente de éstos. En estos casos tenemos el artículo 31, fracción IV, al establecer la obligación de los mexicanos de *contribuir* al gasto público; el artículo 73, fracción VII, en el que señala la facultad del Congreso para establecer las *contribuciones* necesarias para cubrir el presupuesto; o el artículo 72, H., donde el Constituyente estableció que la formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versen sobre *empréstitos*, *contribuciones* o *impuestos*, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deben discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De lo anterior se desprende, como he señalado anteriormente, que el Constituyente mexicano ha hecho uso del concepto *ingreso* y sus especies, según la finalidad de la disposición constitucional y su objeto. Es por lo anterior, insisto, que me parece importante hacer notar que la equiparación de los ingresos del Estado únicamente con el concepto de impuestos y contribuciones es una consideración incongruente; toda vez que, además de no encontrar soporte en la teoría de las finanzas públicas, es inconsistente con el diseño constitucional de las finanzas públicas del Estado Mexicano.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Voto concurrente que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza, en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 3/2014.

De manera respetuosa, me permito abundar en los razonamientos que me llevaron a votar junto con la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, en el sentido de que es inconstitucional la materia de la solicitud de consulta popular, en la que se

planteó como pregunta: "¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales?"

El voto que emití fue a favor de la conclusión a la que se arribó en el considerando sexto de la presente resolución, que la materia de la consulta es inconstitucional, por versar sobre el tema de los ingresos del Estado, porque, por definición, cualquier industria estatal, especialmente la energética, proporciona recursos económicos para la satisfacción del interés colectivo; aunado a que, en materia petrolera, dentro de los artículos constitucionales objeto de la consulta, se instauró la creación de un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y Desarrollo, que tendrá por objeto, precisamente, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos en materia de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos. Se señaló también que, en este sentido, la consulta tendría el propósito de decidir si deben o no mantenerse los ingresos por esos rubros, así como la propia existencia del ente público encargado de distribuirlos para su gasto futuro, lo cual colma la prohibición expresa establecida en el punto tercero de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

Si bien comparto que la consulta popular no puede versar sobre la reforma energética, porque se encuadra en la materia de "ingresos y gastos del Estado", debo precisar que en mi concepto, no debe entenderse comprendido dentro de dicha materia, cualquier tema que se relacione con una fuente de recursos económicos para el Estado, o con las erogaciones que se hagan con cargo al erario público, pues esos temas podrían abarcar prácticamente toda la actividad estatal, de suerte que si así se interpretara el concepto prohibido en el Texto Constitucional, ello implicaría impedir la procedencia de la consulta popular en casi todas las materias de interés público y, por ende, dejar prácticamente sin contenido esta institución.

Considero que el concepto de "intereses y gastos del Estado", a que se refiere la fracción VIII del artículo 35 constitucional, debe interpretarse en un sentido a tal grado restringido, que haga funcional y accesible el planteamiento y participación en la consulta popular. Sustento lo anterior en que la consulta popular es un derecho humano, por implicar un mecanismo de democracia directa, en términos del artículo 23.1., a), del Pacto de San José,¹ y en consecuencia, por mandato del artículo 1o. constitucional, las limitaciones a su ejercicio deben definirse de manera estricta.

Pero no sólo es un derecho humano de todas y cada una de las personas que participen en la consulta popular. También se trata de un acto de soberanía, al menos en teoría, porque el diseño constitucional que se imprime a esta figura en el artículo 35 constitucional, incluye como nota distintiva el vínculo de todas las autoridades competentes al resultado del voto mayoritario popular. Por tanto, se trata de una figura de gran trascendencia, y si se construye correctamente, un gran avance en la democracia mexicana.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos

"Artículo 23. Derechos políticos

"1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

"a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos."

En este sentido, el ejercicio de un acto democrático individual (participar en la consulta) y al mismo tiempo colectivo (resultado vinculante), debería poder versar sobre todas las materias que interesen al Estado y, especialmente, aquellas que despierten especial interés entre la población, por considerar que definen el tipo de sociedad o de Estado que el propio pueblo soberano, desea tener; y por eso es aún más importante que los límites que puedan imponerse a este mecanismo, sean los menos, y se apliquen con especial escrutinio.

Ahora bien, ni del Texto Constitucional o legal, ni de los razonamientos expuestos durante el proceso de reforma constitucional, ni tampoco en la exposición de motivos del legislador ordinario, se puede obtener un parámetro objetivo que nos permita delimitar el concepto de "ingresos y gastos del Estado", como una de las materias vedadas a la consulta popular. Por tanto, considero que es tarea de este Alto Tribunal establecer ese parámetro y esa interpretación restrictiva, si no con base en la desconocida o al menos tácita voluntad del Constituyente o del legislador, al menos a partir de la naturaleza de la consulta popular, de los fines que persigue, y de la necesidad o conveniencia de establecer este límite para su ejercicio. A continuación expongo la interpretación que considero, en principio, la más adecuada.

En primer término, me resisto a aceptar que el pueblo carece de la información o conocimientos suficientes para decidir ciertos temas. Es cierto que en ciertas materias, puede parecer que la decisión de un tema de trascendencia requiere de ciertos conocimientos, inclusive técnicos y de alta dificultad; conocimientos de los que carece la mayoría de la población. Pero considero que esto no debería tomarse como parámetro único o absoluto para limitar el ejercicio de la consulta popular, al menos no de manera generalizada, pues se correría el peligro de caer en un sistema equivalente al despotismo ilustrado, antagónico de la democracia. Además, es necesario recordar que durante el procedimiento de la consulta popular, y antes de que se someta la pregunta a la respuesta ciudadana, el Instituto Nacional Electoral tiene la atribución de realizar una campaña de información, en términos de los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de Consulta Popular, precisamente, para poner a la ciudadanía, aunque con sus limitaciones, en conocimiento de datos útiles para contestar la pregunta.

Sin embargo, debo aceptar que en la práctica, puede darse una gran gama de matices entre la consecución de una consulta popular que dé como resultado el voto informado y responsable de la mayoría efectiva del pueblo soberano, respecto de una pregunta objetiva y de trascendencia nacional, en un extremo y, en el otro, una consulta realizada deficientemente, que tendrá por resultado el voto desinformado o sesgado de una mayoría muy relativa de la población, respecto de una pregunta tendenciosamente elaborada para fines políticos o para el beneficio del interés de unos cuantos.

Para alcanzar, o al menos acercarnos al primer extremo y para evitar el segundo, se requiere de mucho esfuerzo, tiempo, dinero y buena voluntad. Para que el resultado de la consulta popular en realidad reflejara la voluntad soberana de un pueblo informado y consciente de su situación y de su ontología, respecto del Estado que desea constituir y construir, sería necesario que quienes elaboran la pregunta y quienes la contestan tuvieran tiempo, conocimientos e información suficiente para analizar la cuestión que se plantea, se requeriría que tuvieran la objetividad suficiente para tomar una decisión en beneficio de la colectividad, y no con base en intereses personales, económicos o políticos. Sería indispensable conocer con veracidad y efectivi-

dad la voluntad de una mayoría significativa y representativa de toda la población. En este aspecto, no deja de preocuparme que conforme a su diseño actual, únicamente se requiera la opinión de una quinta parte de la lista nominal de electores, para que pueda obtenerse una decisión vinculante.

En este sentido, y por más que a partir de este momento, en el que la consulta popular se encuentra a penas en los albores de su existencia, logremos construir y mejorar el diseño para su funcionamiento, debemos tener siempre presente, que aunque refleja un esfuerzo democrático indispensable, se trata de un mecanismo falible, con ciertos obstáculos prácticos ineludibles.

En especial, me preocupa que, al perseguir la finalidad de la democracia directa, ciertamente loable e indispensable, a través de la consulta popular, se sacrifique en cierto grado la eficacia con la que al menos en teoría, deberían adoptarse las decisiones estatales.

A mi parecer, es el pueblo el que decide constituirse como Estado, y sin duda es importante que participe en la definición constante del actuar político; pero sus decisiones, en mi concepto, tienen que caracterizarse por su seguridad y permanencia.

Resultaría muy difícil, caro y riesgoso, que el pueblo se reuniera cada vez que deban adoptarse todas las decisiones que se necesitan para administrar al Estado día con día, decisiones que se caracterizan por basarse en criterios de oportunidad, en criterios cambiantes o estratégicos.

Precisamente para eso se crean, en mi concepto, los mecanismos de democracia indirecta, mediante los cuales se instituye, capacita e instruye a los órganos estatales, empleados del pueblo soberano, para que en acatamiento a los mandatos más esenciales establecidos en la Constitución, tomen este tipo de decisiones, de manera efectiva, respecto de aspectos más específicos y cotidianos del actuar estatal.

Por consiguiente, creo que la principal razón que justifica que no en todas las materias pueda someterse una pregunta a la consulta popular, es una razón meramente práctica: es más barato y eficiente que ciertas acciones cotidianas o estratégicas las decidan los órganos constituidos que, en teoría, finalmente también están legitimados democráticamente.

Pues bien, considero que uno de los aspectos en los que más eficiencia y celeridad de decisión se necesita, es la administración del patrimonio del Estado. Se trata de una actividad constante, que requiere de conocimientos muy específicos y técnicos, que implica la adopción de decisiones en las que la celeridad y eficiencia son de esencial importancia, pues dependen de las circunstancias especiales del mercado, de la escasez de recursos, de la dificultad o de eventualidad de su obtención; implican la medición de riesgos, de oportunidad, de estrategia; y se relacionan íntimamente con tácticas relacionadas con la destinación de los recursos a fines determinados que, a su vez, implican decisiones muy diversas que también dependen de circunstancias cambiantes como necesidades, riesgos de inflación, viabilidad financiera, planeación a largo plazo, entre muchísimas otras.

Se trata de una actividad en la que, además, la decisión sobre un rubro determinado, tiene al menos cierto impacto en la operación total, pues se trata de un vínculo

indisoluble entre entradas y salidas, que deben generar un equilibrio adecuado contable, presupuestal.

En este sentido, me parece lógico interpretar que la limitación impuesta por el Texto Constitucional, en el sentido de que la consulta popular no puede versar sobre "ingresos o gastos del Estado", se justifica porque no es adecuado someter a la decisión popular, la decisión relacionada con alguno de los rubros de la agenda financiera, considerada en sí misma, pues dichas decisiones deben tomarse no sólo con miras a un equilibrio presupuestal entre las decisiones relacionadas con la procuración de recursos, y las decisiones relacionadas con la aplicación de dichos recursos para la realización de necesidades públicas para sus propios fines; sino además, con miras a un panorama amplio de proyección en el tiempo, pues la forma y términos de obtener ingresos públicos, en función de los rubros en los que han de erogarse, reflejan una actividad estatal compleja que se compone de decisiones que dependen de criterios que constantemente deben diseñarse, revisarse o perfeccionarse.

Esto es, bajo este rubro, lo que está vedado a la consulta popular es, estrictamente, la actividad financiera del Estado y, por tanto, las respectivas decisiones deben reservarse a los órganos constituidos del Estado, dedicados a ello de manera constante, cotidiana. Esta actividad se traduce en la regulación, en la Ley de Ingresos y en el presupuesto de egresos, para determinar el ingreso (tributario y no tributario) del Estado y, posteriormente, la forma de gastarlo. Se entiende por ingresos tributarios, los obtenidos con motivo del ejercicio de la facultad estatal tributaria establecida en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, esto es, los impuestos, aportaciones de seguridad social, derechos, contribuciones de mejoras y contribuciones accesorias; mientras que los ingresos financieros en general (no tributarios) son, entre otros, los empréstitos, la emisión de moneda, la emisión de bonos de deuda pública, la amortización, la conversión de la deuda pública, moratorias, renegociaciones, los productos, así como los ingresos derivados de asignaciones y contratos. Ahora bien, ambos tipos de ingresos comparten la particularidad fundamental de estar contenidos el instrumento de planeación financiera del Estado, es decir, en la Ley de Ingresos, cuya emisión está reservada, en exclusiva, al Congreso de la Unión, tras discutirse en la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, en términos de los artículos 72, inciso H, y 73, fracción VII, constitucionales. Además, se trata de rubros cuya planeación y regulación se relacionan estrechamente, no solamente entre sí, y en función de las estrategias a considerar en función de la manera de obtener ingresos para el Estado; sino que también se relacionan con la planeación de la forma en que dichos ingresos deben gastarse, en función de otro tipo de estrategias y criterios que deben considerarse en su conjunto y de manera congruente, y plasmarse en el presupuesto de egresos, cuya emisión se reserva de manera exclusiva a la Cámara de Diputados, en términos del 74, fracción IV, de la Constitución General.

En estos términos, considero que toda decisión que se relacione con la regulación de la actividad pública que determina los conceptos por los cuales el Estado obtiene ingresos, así como la forma de gastar dichos recursos, esto es, toda decisión que deba incluir en la elaboración de la Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, reservada a los órganos constituidos en mención, como mecanismo de democracia indirecta, se encuentra vedada para su sometimiento a consulta popular, porque no se trata de decisiones estables y permanentes, sino que en aras de su eficacia, de su eficiencia,

deben ser maleables, cambiantes, revisables, para poder adecuarse momento a momento a las circunstancias específicas por las que transite el país.

Sentado lo anterior, sostengo que, en el caso concreto, la pregunta planteada en la solicitud de consulta popular, efectivamente encuadra en la definición restrictiva de la materia de "ingresos y gastos del Estado" y, por tanto, está vedada para ser sometida a consulta del pueblo, tal como lo decidió la mayoría en el presente asunto, a la que me sumo.

Entiendo que se trata de un tema que por sus circunstancias históricas, causa especial enardecimiento entre la población, una pregunta que muchas veces se relaciona con la ontología misma del Estado Mexicano. Estoy consciente de que, como se ha señalado reiteradamente en los medios de comunicación, la reforma energética ha causado tanto revuelo, porque para unos, implica un cambio drástico y, para otros, tan sólo un perfeccionamiento normativo, acerca de la pregunta revolucionaria que versa, en pocas palabras, sobre la propiedad de los medios de producción, sobre los recursos naturales, sobre el petróleo. Sin embargo, a pesar de la magnitud del tema, como Tribunal Constitucional tenemos el deber de analizarlo con absoluta objetividad e imparcialidad.

La pregunta que se plantea en el presente asunto, sobre la reforma energética, no versa sobre uno, sino sobre muchos temas relacionados con la actividad financiera del Estado, para cuya decisión es imprescindible tomar en cuenta en su conjunto, y como actividad constante, del día a día, el equilibrio presupuestal. No es una pregunta que verse únicamente sobre la ideología política de nuestro Estado, ni sobre su postura en torno a la propiedad de uno o varios recursos naturales, sino también sobre mecanismos cotidianos de obtención de ingresos estatales.

Entre otras cosas, en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se establece que por concepto de hidrocarburos el Estado puede percibir tanto ingresos tributarios, como ingresos no tributarios derivados, entre otras cosas, de los diversos contratos con particulares que prevé la ley. La regulación de ambos rubros de ingresos estatales implica la administración de una parte muy importante del patrimonio del Estado, pues a raíz de la reforma constitucional en materia energética, el legislador estableció, en la ley de la materia, un régimen sustantivo de ingresos, tanto tributarios como no tributarios, conforme al cual, el Estado recibirá recursos derivados de actividades de exploración y extracción a través de asignaciones otorgadas a empresas productivas del Estado, así como a través de contratos con éstas o con particulares.

Dicha ley define en su artículo segundo que el Estado podrá percibir ingresos por actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otros, por concepto de contrato, es decir, por las contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada contrato en términos de la ley. También se prevé la percepción de ingresos estatales por concepto del impuesto sobre la renta que causen los contratistas por las actividades que realicen en virtud del contrato, en términos de la ley.

En este contexto, el régimen sustantivo de ingresos por hidrocarburos constituido a partir de la reforma constitucional, a través de su particularización en la Ley de Ingresos y, posteriormente, en el presupuesto de egresos, se traducirá en financiamiento estatal, ya sea como ingreso tributario o como un tipo novedoso de ingreso no tributario procedente de la contratación con particulares en materia de hidrocarburos.

En consecuencia, se trata de temas inmersos en el ejercicio de la función financiera a cargo de la administración pública, que implican la necesidad de tomar decisiones en torno a estrategias y mecanismos de obtención y gasto de recursos, con miras a una proyección en el tiempo, entre otras cosas, porque en términos del propio artículo 27 constitucional, este tipo de ingresos provenientes tanto de los contratos como de las asignaciones, serán recibidos, administrados, invertidos y distribuidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, y deberán contribuir al desarrollo de largo plazo de la nación. En términos de la ley de dicho fondo, los recursos que se le entreguen tendrán distintos destinos, como el Fondo de Estabilización de Ingresos de las Entidades Federativas, el Fondo de Estabilización de Ingresos Presupuestarios y, en lo que interesa, la fracción II del artículo 16 especifica que se entregarán a la Tesorería de la Federación los recursos necesarios para que los ingresos petroleros del Gobierno Federal que se destinan a cubrir el presupuesto de egresos de la Federación se mantengan en el 4.7% del producto interno bruto. Se trata de rubros, por ende, que forzosamente tendrán que tomarse en cuenta en la elaboración de la Ley de Ingresos y presupuesto de egresos, por lo que las decisiones que entraña, encuadran dentro de la materia de "ingresos y gastos del Estado", que se encuentra vedada para su sometimiento a consulta popular.

Por otro lado, advierto que aun sin tomar en cuenta que el tema de la consulta encuadra en uno de los temas constitucionalmente prohibidos, la pregunta que se plantea implica una alteración del régimen constitucional vigente, el cual, únicamente puede ser modificado en términos del artículo 135 constitucional, pues, de lo contrario, se alteraría el diseño representativo federal establecido en el artículo 40 constitucional, que, por lo demás, es otra de las materias prohibidas en el Texto Constitucional.

Debo destacar que la función de modificación de la Carta Magna está supeditada al orden jurídico constitucional, pues en términos del artículo 135 constitucional, la reforma o adición de la misma tiene que realizarse respetando las reglas estrictas para ello, lo que implícitamente tiende a lograr, por una parte, la estabilidad y permanencia de los principios jurídicos y políticos fundamentales mientras así sean considerados y, por la otra, a introducir gradualmente aquellas reformas que ajusten la Constitución a las necesidades políticas, económicas y sociales de nuestro país.

Mi criterio en este aspecto, que difiere de la opinión que respeto profundamente, de otros integrantes de este Alto Tribunal, es que no existe fundamento constitucional para suponer que la combinación de poderes prevista en el artículo 135, constituya un órgano complejo, distinto a sus integrantes. El Congreso de la Unión y las Legislaturas Estatales no forman un órgano con unidad y voluntad, sino que la expresión del precepto constitucional debe entenderse como referencia a una combinación de órganos que tienen encomendada la función de reforma constitucional, sin que las partes que intervienen en el procedimiento respectivo pierdan su identidad ni mucho menos adquieran una diferente. Es por esto que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al intervenir en el procedimiento de reformas a la Constitución, se limitan a ejercitar una facultad que ésta les confiere, por lo que su actuar concatenado y con la condición del estricto acatamiento a las reglas formales producirá la integración de nuevas normas a la Constitución, pero no porque devengan de un Poder Constituyente, sino por provenir del procedimiento legislativo establecido en el propio Texto Constitucional para su modificación o adición.

Por tanto, si las reformas a la Constitución se realizan por la colaboración de varios órganos constituidos, como son el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dichos órganos no actúan ilimitadamente, sino conforme a sus facultades constitucionales expresas.

Partiendo de esta consideración, estimo que el respeto al procedimiento previsto en el artículo 135 constitucional, garantiza que cualquier modificación o adición a su texto sea resultado de la voluntad de los miembros del sistema federal mexicano, a través del Congreso de la Unión y de las Legislaturas Estatales, los cuales, esencialmente, cumplen con la función de representar la voluntad popular.

En conclusión, reitero mi criterio en el sentido de que la Constitución garantiza que las normas modificadas, en cuanto a su contenido, estén sujetas al orden constitucional, no alterando sus principios fundamentales, y es a través del procedimiento estricto establecido en aquélla como se asegura que efectivamente sean los órganos referidos que representan la voluntad del pueblo mexicano, los que realicen las citadas modificaciones.

Ahora bien, cuando los órganos constituidos ejercen las funciones antes descritas, en mi concepto se pone en marcha el diseño federal representativo establecido en el artículo 40 constitucional, porque implica la participación tanto de órganos federales como de los Estados.

Por consiguiente, si a través de la consulta popular se pretende una modificación del Texto Constitucional, desde mi perspectiva, se alteraría el orden federal antes descrito, en tanto que la modificación de la Constitución no sería resultado del procedimiento previsto en el artículo 135 de la Carta Magna.

Ahora bien, por la formulación en la que se frasea la pregunta, este Alto Tribunal tampoco podría ejercer la facultad de reformularla, pues claramente la voluntad de quien la diseñó, es que el pueblo decida si se altera o no el Texto Constitucional. Esta intención no podría formularse de otra manera, sin perder el sentido original de la inquietud que el solicitante y todas las personas que con su firma lo respaldan, manifestaron para someterla a una consulta popular.

Por lo anterior, considero que fue correcta la decisión de la mayoría, en el sentido de que la pregunta: "¿Está de acuerdo en que se mantengan las reformas a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales?", no puede ser materia de consulta popular.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

CONSULTA POPULAR RELATIVA A LA MODIFICACIÓN DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO PARA QUE LA COMISIÓN NACIONAL DE LOS SALARIOS MÍNIMOS TENGA REGLAMENTADA SU ATRIBUCIÓN DE FIJAR UN NUEVO SALARIO MÍNIMO, AJUSTADO A LA LÍNEA DE BIENESTAR QUE ESTABLECE EL CONEVAL, PARA GARANTIZAR LAS NECESIDADES DE UN TRABAJADOR Y SU FAMILIA. SU MATERIA ES INCONSTITUCIONAL, AL REFERIRSE A LOS INGRESOS Y GASTOS DEL ESTADO Y RESTRINGIR EL DERECHO HUMANO SOCIAL DE LOS TRABAJADORES, ESTABLECIDO EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN VI, PÁRRAFO 2, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

REVISIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE LA CONSULTA POPULAR 2/2014. GUSTAVO ENRIQUE MADERO MUÑOZ. 29 DE OCTUBRE DE 2014. PONENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. SECRETARIOS: RAÚL MANUEL MEJÍA GARZA Y LAURA PATRICIA ROJAS ZAMUDIO.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al día **veintinueve de octubre de dos mil catorce**, por el que se emite la siguiente:

Revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular

Mediante la que se resuelve la calificación de constitucionalidad de la materia de consulta, planteada bajo la siguiente pregunta: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

I. Trámite

Presentación de la consulta

1. El veinticinco de julio de dos mil catorce se recibió en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el formato de aviso de intención de consulta popular solicitado por la persona mencionada, relativo a la pregunta precisada.

Trámite de la consulta

2. El veintiocho de julio de dos mil catorce, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados emitió la constancia que acredita la presentación del aviso de intención referente a la solicitud de consulta popular relativa al tema de "ingreso digno para los trabajadores" y le remitió al solicitante el formato para la obtención de firmas de apoyo.

3. El diez de septiembre de dos mil catorce, Gustavo Enrique Madero Muñoz presentó en la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados "Petición de Consulta Popular: Ingreso Digno para los Trabajadores" con sus anexos correspondientes.

4. El veintidós de septiembre de dos mil catorce, el Instituto Nacional Electoral, mediante oficio INE/SE/0658/2014, acusó recibo de la documentación correspondiente a la mesa directiva de la Cámara de Diputados e informó que comenzaría a realizar las actividades relativas a la verificación de los requisitos establecidos en el artículo 33 de la Ley Federal de Consulta Popular.

5. El diecisiete de octubre de dos mil catorce, mediante oficio INE/SE/0990/2014, el Instituto Nacional Electoral remitió a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados "el informe detallado y desagregado que presenta la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Secretaría Ejecutiva, respecto de la solicitud de Consulta Popular presentada por el C. Gustavo Enrique Madero Muñoz".

Recepción de la consulta en la Suprema Corte de Justicia de la Nación

6. El veintiuno de octubre de dos mil catorce se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación el oficio LXII-II/PMD-ST/0022/14 del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, por el que remite a esta Corte la citada solicitud de consulta popular con sus anexos.¹

7. En la misma fecha el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió a trámite este expediente 2/2014 y lo turnó por decanato al Ministro José Ramón Cossío Díaz para los efectos correspondientes.²

II. Competencia

8. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver esta calificación de constitucionalidad de la materia de consulta, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10, fracción XII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular.

¹ Hoja 1 del expediente

² Hoja 9 del expediente

III. Trascendencia nacional de la consulta

9. De conformidad con los artículos 5 y 6 de la Ley Federal de Consulta Popular,³ el tema respecto del cual se solicita la consulta es de trascendencia nacional, toda vez que versa con el salario mínimo que toda persona tiene derecho a recibir por el desarrollo de su trabajo, lo que impacta necesariamente a la clase trabajadora a nivel nacional, pues se pretende involucrar a la ciudadanía en el debate acerca de la fijación de un nuevo salario mínimo que satisfaga las necesidades normales de una familia, acorde con el orden nacional e internacional.

IV. Calificación de constitucionalidad de la materia de consulta

10. En este apartado, este Tribunal analizará que la materia de consulta no verse sobre algún tema que no pueda ser objeto de consulta de conformidad con los artículos 35, fracción VIII, numeral 3o., constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, ya que, de actualizarse alguno de estos supuestos, generaría la inconstitucionalidad de la consulta por razón de su objeto.⁴

³ Artículo 5. Serán objeto de consulta popular los temas de trascendencia nacional.

"La trascendencia nacional de los temas que sean propuestos para consulta popular, será calificada por la mayoría de los legisladores presentes en cada Cámara, con excepción de la consulta propuesta por los ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

"El resultado de la misma es vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales así como para las autoridades competentes, cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores."

"Artículo 6. Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos tales como:

"I. Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y
"II. Que impacten en una parte significativa de la población."

⁴ Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: ...

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta."

"Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

"I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

"II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

"III. La materia electoral;

"IV. Los ingresos y gastos del Estado;

"V. La seguridad nacional, y

"VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente."

11. Los artículos referidos de la Constitución y de la Ley Federal de Consulta Popular, establecen los temas que no podrán ser objeto de consulta popular; sin embargo, antes de entrar a calificar la constitucionalidad de la consulta, este Tribunal debe fijar cuál es su materia. De la relación de antecedentes realizada en esta resolución, podemos observar que cuando la Cámara de Diputados tuvo como recibido el formato de aviso de intención de consulta popular, calificó el tema de la consulta como "Ingreso Digno para los Trabajadores", tema que después retomó el solicitante al formular su escrito de petición de consulta popular presentado ante la misma Cámara, como es evidente de su punto petitorio primero.

12. El solicitante manifiesta que el propósito sobre el cual versa la consulta es "modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL, y con ello garantizar la de las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Mexicana".⁵

13. Para definir la materia específica de la consulta, este Tribunal considera, que es necesario delimitar los siguientes conceptos. El salario mínimo es un concepto ubicado en la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución; la Comisión Nacional de Salarios Mínimos es el órgano encargado de fijar los salarios mínimos conforme a la misma fracción del artículo 123;⁶ el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un órgano autónomo, establecido en el inciso C del artículo 26 de la Constitución Federal, encargado de "la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social".

14. Dentro de las funciones del CONEVAL está, entre otras, la de establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza, como lo

⁵ Página 3 de la petición de consulta popular

⁶ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. "...

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

"Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

establece el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.⁷ Para ello, el CONEVAL emitió los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. En su lineamiento segundo, fracción X, se identifican dos indicadores de ingreso que son establecidos por el propio CONEVAL en el documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México".⁸

15. Estos indicadores se definen en el lineamiento décimo primero de la siguiente manera: a) la línea de bienestar, que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y, b) la línea de bienestar mínimo, que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una alimentación adecuada.⁹

16. De este modo, este Tribunal concluye que la materia específica a la que refiere el tema de la consulta, es modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo, ajustando a la línea de bienestar que establece el CONEVAL y con ello garantizar las necesidades de un trabajador y su familia, y si se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Federal. Siendo que la pregunta propuesta está redactada en los siguientes términos:

⁷ "Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad."

⁸ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio 2010.

"Segundo. Para los efectos de los presentes lineamientos, se entiende por: ...

"X. Líneas de bienestar y bienestar mínimo: las establecidas por el Consejo en el documento 'Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México', mismo que se agrega al presente documento como anexo único."

⁹ "Décimo primero. Para la identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza de acuerdo con los criterios asociados al bienestar económico se utilizará alguna de las siguientes líneas:

"I. Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

"II. Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada."

17. ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

18. De este desarrollo, para este Tribunal la materia señalada no puede ser objeto de la consulta por las siguientes razones.

19. En primer lugar, la materia tiene que ver con los ingresos y gastos del Estado, materia vedada por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal y el artículo 11, fracción IV, de la Ley Federal de Consulta Popular, pues si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia al concepto de salario mínimo ya sea de manera directa o indirecta, puesto que este concepto ha sido utilizado como referencia de una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera,¹⁰ precisamente la consulta contiene esa finalidad, determinar nuevas bases para fijar el salario mínimo.

20. De este modo, la pretensión de determinar dichas bases para fijar el salario mínimo, incide en la prohibición indicada relativa a los ingresos y gastos del Estado.

21. En segundo término, este Tribunal considera que la materia de consulta también encuadra en la prohibición relativa al tema de la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución, prevista también en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal y el artículo 11, fracción I, de la Ley Federal de Consulta Popular, puesto que con la pregunta planteada, lo que se pretende es sustituir una base constitucional por una

¹⁰ A manera de ejemplo, la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2014 (artículo 16, fracción III), prevé un beneficio para la devolución en caso de personas que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas. El requisito para tener derecho a este estímulo, es que solamente lo podrán solicitar aquellas personas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general. Tal y como se advierte el salario mínimo es tomado en cuenta para dicha hipótesis.

Asimismo, el salario mínimo sirve como parámetro de retribución para servidores, como una unidad para el otorgamiento de pensiones y prestaciones, para el pago de cuotas, para el pago de multas.

Otro ejemplo, en materia de ingresos fiscales –lo que es ingreso del Estado–, se encuentra en el artículo 93 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en donde el salario mínimo es parámetro obligado para la determinación de cuáles son los ingresos que no pagarán impuestos, así como, las demás fracciones de dicho artículo señala como referente al salario mínimo en diversos montos.

base de legalidad, dejando de lado el derecho humano social de los trabajadores al salario contenido en el artículo 123 constitucional.

22. Es decir, el artículo 123, fracción VI, párrafo 2o., de la Constitución Federal, reconoce la existencia del derecho humano de naturaleza social a percibir un salario mínimo, mismo que deberá ser fijado por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, utilizando como base los siguientes elementos: orden material, orden social, orden cultural, y el aseguramiento de la educación obligatoria. Estos elementos conforman la base constitucional sobre la que debe determinarse el salario mínimo y se constituyen como elementos indispensables para su cuantificación, por lo que toda determinación de dicho salario no puede dejar de observarlos.

23. La pregunta planteada en la consulta reconoce que sea la Comisión Nacional de Salarios Mínimos el organismo encargado de fijar un nuevo salario mínimo, sin embargo pretende que ello lo haga conforme a la línea de bienestar definida por el CONEVAL.

24. En cuanto al primer elemento, si coincide con el contenido constitucional, pero el segundo no. La línea de bienestar establecida por el CONEVAL es definida en los lineamientos y criterios generales para la definición, justificación y medición de la pobreza,¹¹ como aquel parámetro que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias. Éste es un parámetro que no se adecua al contenido normativo contenido en el artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo 2o., de la Constitución. Las necesidades que constitucionalmente deben garantizarse no son las que constituyen la línea de bienestar determinada por el CONEVAL y, por ello, la materia de la consulta resulta restrictiva del derecho humano al salario mínimo.

25. Es decir, la consulta pretende que se utilice una base diferente a la constitucionalmente prevista para la cuantificación del salario mínimo, lo que deriva en un menoscabo del derecho contenido en el artículo 123 de la Constitución, puesto que dejaría de atenderse a los parámetros otorgados por el constituyente para la fijación del salario mínimo, sustituyéndose una base constitucional por una base de legalidad.

¹¹ Publicados en el Diario Oficial de la Federación de 16 de junio de 2010.

26. Además, se vulnera la libertad que el artículo constitucional otorga a los representantes de los trabajadores como integrantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, porque se le impone tomar como parámetro dicha línea de bienestar, siendo más protectora la que otorga el artículo 123 de la Constitución Federal que la que se pretende en la consulta a través del CONEVAL.

27. Debe tenerse presente que la base de cuantificación que establece nuestra Constitución tiene por objeto maximizar la realización integral del trabajador y su familia, y no sólo la fijación de un salario que supere el umbral de pobreza. El hecho de que se considere que al día de hoy, el salario mínimo vigente no ha sido suficiente o el adecuado, no es por una deficiente integración de la base constitucional prevista para el salario mínimo, sino por la inobservancia de los términos amplios, integrales que el Constituyente reconoció para el trabajador.

28. En dichos términos, los elementos antes mencionados conforman la base constitucional sobre la cual debe determinarse el salario mínimo, es decir, se constituyen como elementos indispensables para su cuantificación y que toda determinación de dicho salario no puede dejar de observar. En otras palabras, el salario mínimo no es un concepto vacío de contenido, el Constituyente ya dispuso que al menos abarcara ciertos elementos que, por ser componentes de un derecho humano, son justiciables directamente y sin la necesidad de una reglamentación ulterior, lo que implica que cualquier ciudadano que estime violado este derecho puede acudir a exigir su respeto en sede de control constitucional. Con la degradación normativa, consistente en sustituir la base de cuantificación constitucional por una base a determinarse en una fuente infraconstitucional de naturaleza administrativa por un órgano distinto al Constituyente Permanente, se vacía de contenido parte importante de un derecho humano de naturaleza social y dejarían de ser justiciables en sede de control constitucional los elementos con los que se cuantifica el salario mínimo.

29. Además, con la consulta que se pretende también, se restringe el derecho al salario mínimo en tanto que la vinculación que proponen los solicitantes con un parámetro de bienestar individual resulta restrictivo al salario mínimo, definido a nivel constitucional, mientras que el mismo tiene una dimensión plural, es decir, el artículo 123 habla de jefe de familia, mientras que el CONEVAL mide personas, por lo que resulta más amplia la protección que establece el artículo 123 constitucional que la protección que se pretende a través del CONEVAL.

30. En conclusión, el objeto de la consulta es inconstitucional por referirse a los ingresos y gastos del Estado y por restringir el derecho humano social de los trabajadores, reconocido por la Constitución Federal.

Por lo expuesto y fundado, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

RESUELVE:

ÚNICO.—Es inconstitucional la materia de consulta formulada por Gustavo Enrique Madero Muñoz y diversos ciudadanos.

Notifíquese y archívese el presente asunto como concluido.

Así lo resolvió el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por mayoría de seis votos de los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Luna Ramos, por implicar un cambio a lo establecido en el artículo 123 constitucional y por incidir en los gastos del Estado; Zaldívar Lelo de Larrea, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos; Pardo Rebolledo, por incidir en los ingresos y gastos del Estado; Aguilar Morales, por incidir en los ingresos y gastos del Estado; y Sánchez Cordero de García Villegas, por estar relacionada con una restricción de derechos humanos. Los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas con salvedades, Pérez Dayán con salvedades y presidente Silva Meza con salvedades votaron en contra.

El señor Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión de veintinueve de octubre de dos mil catorce por licencia concedida.

El señor Ministro presidente Silva Meza declaró que el asunto se resolvió en los términos precisados.

En la sesión privada extraordinaria celebrada el cuatro de noviembre de dos mil catorce, se aprobó el texto del engrose relativo a la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014 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 con las observaciones formuladas por el Ministro Zaldívar Lelo de Larrea. Los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos y Zaldívar Lelo

de Larrea reservaron su derecho para formular sendos votos concurrentes. El Ministro Cossío Díaz anunció voto particular.

El Ministro Sergio A. Valls Hernández no asistió a la sesión por licencia concedida.

El Ministro presidente Juan N. Silva Meza declaró, que el texto de las consideraciones de fondo del engrose de la sentencia emitida en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014, quedó aprobado en los términos antes precisados.

Voto concurrente que formula el Ministro Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena en la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014, resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veintinueve de octubre de dos mil catorce.

Participo de la decisión de la mayoría, pues concluyó que la materia de la pregunta sujeta a consideración de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación encuadra en una de las materias vedadas por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal.

Sin embargo, no comparto todas las razones desarrolladas en la resolución.

Fueron seis Ministros los que concluyeron que la materia de la presente consulta versaba sobre una materia vedada, en términos del artículo 35, fracción VIII, constitucional. Sin embargo, tres Ministros estimaron que el tema consultado se vincula con los ingresos y gastos del Estados, mientras que otros tres concluimos que el tema involucra restricciones a los derechos humanos.

No coincido con la posición que afirma que la presente consulta verse sobre la materia de ingresos y gastos del Estado por las siguientes razones.

Como lo concluimos, la materia de la consulta formulada por el dos por ciento de la lista nominal de electores consiste en "la modificación de la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo, ajustando a la línea de bienestar que establece el CONEVAL y con ello garantizar las necesidades de un trabajador y su familia y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la Constitución Federal"

Por su parte, en la resolución aprobada en la sesión de hoy se refleja la posición de los tres Ministros que estimaron que el tema en cuestión encuadra en la materia de ingresos y gastos del Estado de la siguiente manera:

"... si bien el salario mínimo es un derecho de los trabajadores previsto en el apartado A del artículo 123 constitucional, no puede desvincularse de aquellos aspectos, elementos y ordenamientos que hacen referencia de una gran cantidad de legislación de orden tributaria y financiera ..."

No comparto este razonamiento. El salario mínimo debe definirse por referencia a su naturaleza intrínseca, en tanto entidad constitucional, lo que se logra mediante la evaluación de su función jurídica: ser un derecho humano, reconocido a las personas por el hecho de ser humanos, indisponible para los poderes públicos, oponible y justiciable en sede de control constitucional.

No participo de la opinión que un derecho humano reconocido en la Constitución se defina por referencia a una función asignada de manera contingente por el legislador secundario, como podría ser un referente de indexación para operaciones tributarias y financieras. Que ello sea así, no debe impedir a esta Suprema Corte perder de vista la naturaleza de las entidades constitucionales.

Si el salario mínimo se define más como un elemento de la materia de ingresos y gastos del Estado, que como un derecho humano, quiere decir que se invierte la jerarquía de las fuentes de producción jurídica, pues se antepone la norma secundaria sobre la norma constitucional.

Desde mi perspectiva, el tema sobre el que versa la materia de la consulta sujeta a nuestra revisión, consiste en la configuración de un derecho humano de naturaleza social reconocido en el artículo 123 constitucional y lo relevante para determinar si encuadra en un tema vedado, es evaluar si lo que se propone es una restricción a ese derecho o no; no cabe aceptar que la naturaleza de esa norma pueda cambiar sin más porque el legislador secundario ha decidido para ciertos efectos darle un uso distinto a su naturaleza principal, pues, siguiendo este razonamiento, ello permitiría al legislador secundario blindar cualquier tema constitucional de trascendencia nacional de ser consultable a la población en el proceso de consulta popular, pues bastaría que le asigne a una norma constitucional una función contingente a su naturaleza pero relacionada con algunas de la materia vedada en el numeral 3o. de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

Desde mi perspectiva, esta Suprema Corte debe evaluar si la materia de la consulta está vedada solamente por referencia directa a la Constitución.

Si bien no coincido con la conclusión de que la materia de la consulta sujeta a nuestra revisión se identifique con la de ingresos y gastos del Estado, como anticipé, si considero que plantea a la ciudadanía la posibilidad de restringir un derecho humano, como es el reconocido al salario mínimo en el artículo 123 constitucional.

Suscribo la afirmación realizada en la resolución aprobada el día de hoy. El artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución Federal, reconoce el derecho humano al salario mínimo configurable por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, mediante la individualización de una base fijada por el Constituyente.

La consulta a la ciudadanía que pregunta si se está de acuerdo "en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL" supone la posibilidad de sustituir una base constitucional más amplia por otras más reducida.

Esta base constitucional, dice que los salarios mínimos "deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material,

social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

En mi opinión, esta conclusión se robustece por las siguientes razones.

Es cierto que los componentes de la base de configuración del Salario Mínimo establecido en el artículo 123 constitucional tienen una naturaleza peculiar, pues se presentan como estándares evaluativos que exigen concreción en cada tiempo y lugar de acuerdo a un contexto adecuado. Ésta es la razón que su individualización se confió a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos en la forma de una facultad constitucional de emitir resoluciones para determinar su fijación.

Sin embargo, la imposibilidad de individualizar los componentes de la base del salario mínimo en un contenido específico, exigible desde luego para todas las personas en cualquier contexto, como sucede con otros derechos humanos de aplicación directa, no es una razón para sostener que el salario mínimo sea un derecho programático, esto es, un contenido aspiracional, cuya exigibilidad dependa de lo que cada legislador decida en cada periodo, por lo que se pueda sustituir la base constitucional por otra que sí sea auto-aplicable.

Como otros derechos humanos de naturaleza social, como a la salud o a la educación, el derecho a un salario mínimo fijado conforme a una base preestablecida constitucionalmente es exigible y justiciable.

Esto implica que la base de fijación contenida en la Constitución debe servir de parámetro de control sobre las resoluciones de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, por lo que ésta no goza de una facultad discrecional.

Sobre estas bases, estimo que la consulta a la población para que opine si desea que la ley reglamentaria establezca el mandato a la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, de fijar un nuevo salario mínimo "que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL" implicaría someter a consideración de la población si desea cambiar la base constitucional por otra distinta.

Ahora bien, tampoco encuentro persuasivo el argumento de que la anterior conclusión es inexacta por la aducida razón de que la consulta no pretende preguntar si se desea cambiar la base de fijación constitucional del salario mínimo, sino, si desea complementarlo con un elemento adicional, a saber, la línea de bienestar determinada por el CONEVAL.

No coincido con esta posición, porque igualmente esta posición supondría reducir la función que el artículo 123, apartado A, fracción VI, segundo párrafo, constitucional está llamada a desempeñar: establecer una base universal de fijación del salario mínimo de una perspectiva incluyente de todos los órdenes de la vida.

Los términos amplios del Constituyente originario no admiten una lectura como la mencionada: "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesio-

nales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

Desde mi perspectiva, los componentes de la base constitucional del salario mínimo pretenden ser exhaustivos de todo el cuadro de necesidades de una familia en México, por lo que considero implausible la lectura que proponga, concluir que la consulta sujeta a revisión pretende complementar dicha base.

Finalmente, debo mencionar que el hecho de que los salarios mínimos generales, como están fijados en este momento, puedan corresponder a una cantidad menor a los que se fijarían de aceptarse la base de la línea de bienestar establecida por la CONEVAL no cambia la conclusión.

La norma constitucional que reconoce el derecho humano a un salario mínimo, es una de las cláusulas más ambiciosa de nuestra Constitución; sus términos amplios denotan la intención del Constituyente originario de asegurar para los trabajadores el derecho de obtener un salario que satisfaga todas las necesidades de su familia, no sólo superar el umbral de pobreza. Bajo nuestro modelo de control constitucional, este derecho, como todos los demás, son exigibles por la ciudadanía, al ser enteramente justiciable.

Si la línea de bienestar fijada por la CONEVAL arroja una cantidad mayor que la fijada por la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, no es porque la base garantizada por la Constitución sea menor, es porque esa fue la resolución de dicha Comisión. Si se estima que ello es insuficiente, el artículo 123 constitucional otorga un parámetro de control para sujetar a escrutinio esas resoluciones.

Proponer el cambio de base constitucional del salario mínimo por otra de entidad protectora menor, simplemente porque en los hechos no se cumple con la norma constitucional, no justifica desconocer que la materia de la consulta es una restricción a un derecho humano reconocido en la Constitución.

Voto concurrente que formula el Ministro Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, en torno a las consideraciones sustentadas en la revisión de constitucionalidad de consulta popular 2/2014.

En sesión del día 29 de octubre de dos mil catorce, este Tribunal Pleno determinó la inconstitucionalidad de la consulta popular 2/2014. Comparto el sentido del proyecto. Sin embargo, quisiera hacer algunas precisiones sobre las razones que sustentan mi voto.

I. Sobre la determinación del objeto de la consulta

De acuerdo al artículo 35, fracción VIII, de la Constitución General, y a la ley que reglamenta el derecho a la consulta popular, previo a la convocatoria que realice el Congreso de Unión para el ejercicio de la misma, la Suprema Corte debe verificar que: 1) el objeto de la consulta sea de trascendencia nacional; 2) la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; **3) el objeto de la consulta sea constitucional**; y 4) la pregunta no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

En cuanto al tercer aspecto, la Constitución expresamente establece *que el objeto de la consulta debe ser constitucional*. La determinación del objeto de la consulta popular se realiza analizando de manera conjunta, la materia que se señala como tal en la petición ciudadana y la pregunta que en ésta se formula. Es la pregunta la que se someterá a votación de la ciudadanía, por lo que **el análisis de la constitucionalidad de una consulta popular no puede estar disociado del estudio de la pregunta.**

No obstante lo anterior, en la revisión de constitucionalidad de la consulta popular 2/2014, se señaló que la materia de la consulta consiste en el propósito que se persigue con la misma. Así se identificó a su materia como: "modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo, ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL y con ello garantizar las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la Constitución Federal."¹

De acuerdo al engrose de la consulta popular 2/2014, fue dicha materia la que se consideró vedada por el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución General. En mi opinión, considerada así la materia de la consulta, no puede resultar inconstitucional, pues tiene como objeto garantizar un salario mínimo acorde a la Constitución y a los tratados internacionales.

El tema de la consulta, se refiere al concepto identificado como tal en el "documento de intención". Así, en el caso el tema de la consulta se identificó como: "ingreso digno para los trabajadores".² Mientras que la pregunta que se presentó a consulta fue la siguiente: ¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?³

En efecto, **sólo del estudio conjunto de la materia y de la pregunta, es que se puede inferirse el objeto de la consulta.** En este sentido, considero que el objeto de la consulta consistía en decidir "si debe tomarse en cuenta la línea de bienestar calculada por el CONEVAL en la fijación del salario mínimo". Es sobre dicho concepto que me pronuncié por la inconstitucionalidad de la consulta, en tanto, desde mi perspectiva, restringe el contenido del derecho al salario mínimo.

II. Sobre la inconstitucionalidad del objeto de la consulta

En la revisión de la consulta antes detallada, este Tribunal Pleno resolvió que la materia de la misma es inconstitucional, al encontrarse en alguna de las excepciones previstas en el punto 3 de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución General.

Al respecto, se dieron dos razones: un grupo de Ministros consideró que la consulta afectaba los ingresos y gastos del Estado y, otro más, determinó su inconstitucio-

¹ Párrafo 16 del engrose.

² Página 1 de la petición de consulta popular presentada por Gustavo Enrique Madero Muñoz.

³ Página 2 de la petición de consulta popular presentada por Gustavo Enrique Madero Muñoz.

nalidad por implicar la restricción al derecho humano al salario mínimo reconocido en el artículo 123, fracción VI, de la Constitución General.

Desde mi punto de vista, es esta segunda razón la que justifica la imposibilidad de someter a consulta ciudadana la pregunta que se propone. En mi opinión, hay por lo menos los siguientes problemas con el objeto que plantea la consulta:

Primero, la consulta vulnera la libertad para fijar el salario mínimo que el artículo 123 constitucional, otorga a los representantes de los trabajadores como integrantes de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, ya que impone que tomen como base la línea de bienestar fijada por el CONEVAL.

En efecto, de acuerdo con lo establecido en la fracción VI del artículo 123, apartado A, de la Constitución General, **la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos es el organismo encargado de fijar y actualizar los salarios mínimos generales y profesionales.**⁴ Dicha comisión está integrada por un presidente, un Consejo de Representantes y una Dirección Técnica. El Consejo de Representantes se conforma a su vez, por el presidente de la Comisión, dos asesores con voz informativa designados por el secretario de Trabajo y Previsión Social, y no menos de cinco ni más de quince **representantes propietarios y suplentes de los trabajadores sindicalizados** y de los patrones, designados cada cuatro años, conforme a la convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Como se observa, en la determinación de los salarios mínimos participan diversos órganos, en los cuales intervienen los trabajadores sindicalizados. Además, de conformidad con los artículos 570 y 571 de la Ley Federal del Trabajo, éstos podrán presentar ante la Comisión, los estudios económicos que consideren necesarios para la fijación de los salarios mínimos.⁵ Por lo que el resultado favorable de la consulta que se propone impondría a los trabajadores el deber de adecuar el salario mínimo a la línea de bienestar fijada por el CONEVAL.

⁴ **"Artículo 123. ...**

"VI ...

"Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones."

⁵ **"Artículo 570.** Los salarios mínimos se fijarán cada año y comenzarán a regir el primero de enero del año siguiente.

"Los salarios mínimos podrán revisarse en cualquier momento en el curso de su vigencia siempre que existan circunstancias económicas que lo justifiquen:

"I. Por iniciativa del secretario del Trabajo y Previsión Social quien formulará al presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos solicitud por escrito que contenga exposición de los hechos que la motiven; o

"II. A solicitud de los sindicatos, federaciones y confederaciones de trabajadores o de los patrones previo cumplimiento de los siguientes requisitos:

"a) La solicitud deberá presentarse a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social por los sindicatos, federaciones y confederaciones que representen el cincuenta y uno por ciento de los trabajadores sindicalizados, por lo menos, o por los patrones que tengan a su servicio por lo menos dicho porcentaje de trabajadores.

"b) La solicitud contendrá una exposición de los fundamentos que la justifiquen y podrá acompañarse de los estudios y documentos que correspondan.

En segundo lugar, el CONEVAL mide la pobreza utilizando dos líneas de ingreso: **la línea de bienestar mínimo** –equivalente al valor de la canasta alimentaria por persona al mes– y **la línea de bienestar** –equivalente al valor total de la canasta alimentaria y de la canasta no alimentaria por persona al mes–. El CONEVAL calcula el bienestar tanto para un **medio rural** como para un **medio urbano**.

Así, la pregunta que propone la consulta no especifica a qué línea de bienestar se refiere, si a la de bienestar mínimo o la línea de bienestar. Interpretando la petición de consulta de la manera más favorable, podría suponerse que se trata de la línea de bienestar. Sin embargo, aun en dicho supuesto, la consulta restringe el concepto y alcance del salario mínimo contenido en el artículo 123, ya que dicho precepto habla del ingreso necesario para **una familia**, mientras que el CONEVAL determina el ingreso que requiere **una persona** para sobrevivir. Sin duda, la protección que otorga el artículo 123 constitucional es mucho más amplia que aquella que se pretende a través de incorporar las mediciones del CONEVAL.

Por otro lado, el artículo 123, fracción VI, segundo párrafo, de la Constitución General señala que "Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, **en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos**"; mientras que la línea de bienestar sólo pretende satisfacer el valor de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes. En tal sentido, los elementos que se consideran en la determinación de la línea de bienestar resultan insuficientes al no garantizar la satisfacción de los elementos que exige la Constitución General.

Voto particular que formula el Ministro José Ramón Cossío Díaz en la revisión de constitucionalidad de la materia de consulta popular 2/2014.

En la sesión pública del Tribunal Pleno de veintinueve de octubre de dos mil catorce, presenté un proyecto de resolución en el que consideré que la materia de consulta

"c) El secretario del Trabajo y Previsión Social, dentro de los cinco días siguientes a la fecha en que reciba la solicitud correspondiente y previa certificación de la mayoría a que se refiere el inciso a) de este artículo, la hará llegar al presidente de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos con los estudios y documentos que la acompañen."

"**Artículo 571.** En la fijación de los salarios mínimos a que se refiere el primer párrafo del artículo 570 se observarán las normas siguientes:

"I. Los trabajadores y los patrones dispondrán de un término que vencerá el último de noviembre para presentar los estudios que juzguen convenientes;

"II. La Dirección Técnica presentará a la consideración del Consejo de Representantes, a más tarde el último día de noviembre, el Informe al que se refiere la fracción V del artículo 562 de esta ley;

"III. El Consejo de Representantes, durante el mes de diciembre y antes del último día hábil del mismo mes, dictará resolución en la que fije los salarios mínimos, después de estudiar el informe de la dirección técnica, y las opiniones, estudios e investigaciones presentadas por los trabajadores y los patrones. Para tal efecto podrá realizar directamente las investigaciones y estudios que juzgue convenientes y solicitar a la dirección técnica información complementaria;

"IV. La Comisión Nacional expresará en su resolución los fundamentos que la justifiquen; y

"V. Dictada la resolución, el presidente de la comisión ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación la que deberá hacerse a más tardar el treinta y uno de diciembre."

popular 2/2014 resultaba constitucional. La pregunta de la consulta ciudadana fue la siguiente:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

El estudio de fondo de mi proyecto lo desarrollé en los siguientes dos apartados:

A) Constitucionalidad de la materia de la consulta popular

En este apartado este Tribunal analizará que la materia de consulta no verse sobre algún tema que no pueda ser objeto de consulta de conformidad con los artículos 35, fracción VIII, numeral 3o., constitucional y 11 de la Ley Federal de Consulta Popular, ya que de actualizarse alguno de estos supuestos generaría la improcedencia de la consulta por razón de su objeto.¹ Además, entendiendo que la consulta es un mecanismo de participación directa establecida en el artículo 35 de la Constitución como derecho humano de carácter ciudadano, se entiende que la interpretación de las materias que no pueden ser objeto de la consulta popular debe hacerse de manera limitativa y estricta, restringiendo lo menos posible el acceso a la consulta, pues de otra manera se estaría desconociendo el contenido del artículo 1o. constitucional y los compromisos internacionales asumidos por el Estado Mexicano.

De este modo, es solamente la coincidencia de la materia de la consulta con los temas que no pueden ser objeto de la misma, lo que debe ser calificado por este Tribunal. Cabe señalar que en caso de que la consulta resulte procedente, este Tribunal no se encuentra facultado para analizar las posibles consecuencias o efectos que puedan llegar a generarse en caso de que la consulta cubra las condiciones necesarias y suficientes establecidas por la Constitución y la ley de la materia para que prospere. Tales alcances y consecuencias son precisamente, las que el Constituyente quiso delegar en el ámbito de la ciudadanía nacional a través de este mecanismo de participación.

¹ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano: ...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente: ..."

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

"Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

"I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

"II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

"III. La materia electoral;

"IV. Los ingresos y gastos del Estado;

"V. La seguridad nacional, y

"VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente."

Los artículos referidos de la Constitución y de la Ley Federal de Consulta Popular, establecen los temas que no podrán ser objeto de consulta popular; sin embargo, antes de entrar a calificar la constitucionalidad de la consulta, este Tribunal debe fijar cuál es su materia. De la relación de antecedentes realizada en esta resolución, podemos observar que cuando la Cámara de Diputados tuvo como recibido el formato de aviso de intención de consulta popular, calificó el tema de la consulta como "Ingreso Digno para los Trabajadores", tema que después retomó el solicitante al formular su escrito de petición de consulta popular presentado ante la misma Cámara, como es evidente de su punto petitorio primer PRIMERO.

El solicitante manifiesta que el propósito sobre el cual versa la consulta es "modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea de bienestar que establece el CONEVAL, y con ello garantizar la de las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentra acorde tanto con los instrumentos internacionales de los que México forma parte, como con la propia Constitución Mexicana".²

Para definir la materia específica de la consulta, este Tribunal considera que es necesario delimitar los siguientes conceptos. El salario mínimo es un concepto ubicado en la fracción VI del apartado A del artículo 123 de la Constitución; la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, es el órgano encargado de fijar los salarios mínimos conforme a la misma fracción del artículo 123;³ el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) es un órgano autónomo, establecido en el inciso C del artículo 26 de la Constitución Federal, encargado de "la medición de la pobreza y de la evaluación de los programas, objetivos, metas y acciones de la política de desarrollo social."

Dentro de las funciones del CONEVAL está, entre otras, la de establecer los lineamientos y criterios para la medición de la pobreza, como lo establece el artículo 81 de la Ley General de Desarrollo Social.⁴ Para ello, el CONEVAL emitió los lineamientos y criterios generales para la definición, identificación y medición de la pobreza. En su

² Página 3 de la petición de consulta popular.

³ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. ...

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

"Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

⁴ "Artículo 81. El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión de conformidad con la Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Tiene por objeto normar y coordinar la evaluación de las Políticas y Programas de Desarrollo Social, que ejecuten las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad."

lineamiento SEGUNDO, fracción X, se identifican dos indicadores de ingreso, que son establecidos por el propio CONEVAL en el documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México."⁵

Estos indicadores se definen en el lineamiento DÉCIMO PRIMERO de la siguiente manera: a) la línea de bienestar, que permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias; y, b) la línea de bienestar mínimo, que permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una alimentación adecuada.⁶

De este modo, este Tribunal concluye, que la materia específica a la que refiere el tema de la consulta, es la fijación por parte de las autoridades competentes de un nuevo salario mínimo, que cubra las necesidades de una familia para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

De este desarrollo, es claro para este Tribunal que la materia señalada sí puede ser objeto de la consulta por varias razones. En primer lugar, porque no restringe ningún derecho humano reconocido por la Constitución, ya que el derecho a percibir un salario mínimo es en sí mismo un derecho humano de naturaleza social establecido en el artículo 123 de la Constitución Federal que debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia en el orden material, social y cultural, y proveer a la educación obligatoria de los hijos. De este modo, la pretensión de la fijación de un nuevo que tenga asegurado un mínimo no puede ser de ninguna manera restrictivo de este derecho humano.

En segundo término, este Tribunal considera que la materia de la consulta tampoco se refiere a ninguno de los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución Federal, ya que la fijación de un nuevo salario mínimo en las condiciones apuntadas no se refiere de ningún modo al régimen republicano, representativo, democrático, laico o federal.

En tercer lugar, tampoco se refiere a nada que tenga relación con la elección de funcionarios de elección popular, por lo que no tienen ninguna incidencia ni directa ni indirecta con la materia electoral.

⁵ Lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio 2010.

"Segundo. Para los efectos de los presentes lineamientos, se entiende por: ...

"X. Líneas de bienestar y bienestar mínimo: las establecidas por el Consejo en el documento "Metodología para la medición multidimensional de la pobreza en México", mismo que se agrega al presente documento como anexo único."

⁶ "Décimo primero. Para la identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza de acuerdo con los criterios asociados al bienestar económico se utilizará alguna de las siguientes líneas:

"I. Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

"II. Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada."

En cuarto lugar, y ya que el salario mínimo es un derecho establecido en el artículo 123 de la Constitución Federal como derecho humano social de los trabajadores, este Tribunal considera que no se refiere directamente a los ingresos y gastos del Estado, pues su objeto no está relacionado con ninguno de los elementos del sistema financiero conforme a los artículos 72, h), y 74 de la Constitución Federal; si bien podría decirse que el salario mínimo tiene indefectiblemente una relación con los gastos del Estado —en lo que el propio Estado paga salarios o pensiones, por ejemplo—, esta relación sólo es indirecta y este Tribunal considera que no puede ser un impedimento para la procedencia de la consulta.

Finalmente, es evidente que el objeto de la consulta no presenta relación alguna con los temas de seguridad nacional, ni con la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

B) Revisión de la pregunta:

Como parte de la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, el artículo 28, fracción IV, inciso a), de la Ley Federal de Consulta Popular, exige que este tribunal revise las siguientes cuestiones en relación con la pregunta:⁷

1. Que derive directamente de la materia de consulta;
2. Que no sea tendenciosa o contenga juicios de valor;
3. Que emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y,
4. Que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

Asimismo, el inciso b) de esa misma fracción IV del artículo 28, faculta a este Tribunal para realizar las modificaciones que sean conducentes a la pregunta con la finalidad de garantizar que sea congruente con la materia y cumpla los criterios enunciados.

La pregunta propuesta, está redactada en los siguientes términos:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesi-

⁷ "Artículo 28. Cuando la petición provenga de los ciudadanos se seguirá el siguiente procedimiento: ...

"IV. Recibida la solicitud del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

"a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

"b) Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

"c) Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que la emita."

dades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

En primer lugar, este Tribunal considera que la pregunta deriva directamente de la materia de la consulta como ha sido definida anteriormente. En efecto, la materia específica a la que refiere el tema de la consulta, es la fijación de un nuevo salario mínimo que cubra las necesidades de una familia para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias.

En segundo lugar, este Tribunal considera que la pregunta no resulta tendenciosa, ya que en ningún momento parece que la pregunta induzca o prefigure una respuesta en un sentido específico.

En lo que se refiere a que la pregunta no contenga juicios de valor, su revisión resulta altamente problemática; esto es así, ya que fuera de las preguntas técnicas, toda pregunta que lleve a una respuesta categórica de sí o no, implica como tal un juicio de valor, lo que llevaría a concluir, que el legislador estableció un requisito de imposible cumplimiento. Este Tribunal considera que el legislador no puede haber establecido un requisito de esta naturaleza, que socavase la finalidad constitucional de la propia consulta, por lo que considera que este requisito debe ser interpretado de manera que lo que evite sea una pregunta que pretenda que su receptor se pronuncie sobre su orientación ideológica frente a un valor. En este sentido interpretativo, a juicio de este Tribunal, la pregunta sobre la fijación de un nuevo salario mínimo, en relación a la materia de la consulta identificada previamente, no resulta ideológica ni se refiere a un pronunciamiento como el indicado, ya que a lo que se refiere es al establecimiento de un parámetro para un nuevo salario mínimo con base en indicadores de ingreso elaborados por un órgano constitucional autónomo del propio Estado Mexicano.

En lo que se refiere a los dos últimos criterios de revisión, es decir que se emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y que la pregunta produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo, si bien es cierto que la pregunta propuesta cumple con el segundo de estos criterios, este Tribunal estima que el lenguaje que emplea no es neutro, sencillo, ni comprensible, esto es así, ya que las referencias que utiliza no son del lenguaje común al requerir conocimiento especializado para desentrañar su sentido y significado. Tanto los términos CONEVAL, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, así como el concepto de "línea de bienestar", no son inmediatamente evidentes ni comprensibles, como ya quedó demostrado en el apartado anterior, cuando este tribunal precisó la materia específica de esta consulta, ya que hubo que analizar dos artículos constitucionales para comprender las funciones tanto del CONEVAL como de la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; asimismo, desde el análisis de las facultades del mismo CONEVAL, en cuanto a la medición de pobreza, se tuvo que recurrir no sólo a la Ley General de Desarrollo Social, sino hasta los lineamientos y criterios generales emitidos por este órgano para el desarrollo de esta función, además de una metodología anexa, de donde quedó claro que la línea de bienestar es uno de los indicadores de ingreso que utiliza este órgano para la medición de la pobreza.

Por otro lado, en cuanto a la referencia que hace la pregunta a la Ley Federal del Trabajo, este Tribunal Pleno estima que lejos de clarificar el objeto y posible efecto de la consulta

lo limita, ya que constriñe su resultado a la modificación de una sola ley. De prosperar en un sentido positivo la consulta, los órganos que puedan resultar vinculados para la consecución de su objeto deben estar en aptitud de llevar a cabo todas las acciones necesarias para instrumentarla y no sólo limitarla a la modificación de un ordenamiento legal como lo pretende el solicitante.

En este caso, este Tribunal considera que no solamente deberían resultar vinculados los Poderes Legislativo y Ejecutivo Federales, sino cualquier otra autoridad competente en la materia y que tenga relación con el objeto de la consulta, como el propio CONEVAL y la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, sin que esta mención resulte limitativa y no permita ampliarla en el momento en el que se instrumente el resultado de la consulta.

De este modo y de conformidad con el artículo 28, fracción IV, inciso b), de la Ley Federal de Consulta Popular, este Tribunal considera que la pregunta planteada por el solicitante, al ser contrastada con la materia específica de la consulta, debe ser modificada para quedar en los siguientes términos:

¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia adquiera los bienes y servicios requeridos para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias?

Resolución de la mayoría:

El Tribunal Pleno por mayoría de 6 votos resolvió que la materia de consulta resultaba inconstitucional, básicamente por encuadrar en dos de las prohibiciones establecidas en el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Federal:

- a) Ingresos y gastos del Estado
- b) Restricción de derechos humanos reconocidos por la Constitución

Se afirmó que la materia incidía en los ingresos y gastos del Estado, porque el salario mínimo no podía desvincularse de otros aspectos, elementos y ordenamientos que lo utilizan como referente en legislaciones de orden tributario y financiero.

Asimismo, se precisó que la pregunta planteada pretendía sustituir una base constitucional por una base de legalidad, ya que el artículo 123, fracción VI, párrafo 2o., de la Constitución Federal establece los elementos del salario mínimo, por lo que la pretensión de que se fijara uno nuevo conforme a los parámetros definidos por el CONEVAL, restringiría el derecho humano al salario mínimo conforme a los elementos constitucionalmente previstos. El salario mínimo no es un concepto vacío de contenido, ya que el Constituyente dispuso los elementos mínimos que debía abarcar y, al ser componentes de un derecho humano, son justiciables directamente y sin la necesidad de una regulación ulterior, por lo que cualquier ciudadano que estime violado este derecho, puede acudir a exigir su respeto en sede de control constitucional.

Finalmente, se precisó que la consulta también resultaba restrictiva del derecho al salario mínimo, en tanto que resulta más amplia la protección concedida por el artículo 123 constitucional, ya que se refiere a jefe de familia, mientras que el parámetro de CONEVAL mide "personas".

Razones del disenso:

En el proyecto de resolución que yo presenté y cuyo estudio de fondo se transcribió previamente, se expresan claramente las razones por las cuales considero que la materia de la consulta no incide de ninguna manera en los ingresos y gastos del Estado. La interpretación mayoritaria de la materia de ingresos y gastos, es en un sentido amplio, lo que restringe la posibilidad de consulta. Me parece que este sentido interpretativo resulta incorrecto, ya que estamos frente al ejercicio de un derecho humano de naturaleza política, en donde las restricciones a su ejercicio deben interpretarse de manera restrictiva, de conformidad con lo establecido en el artículo 10. constitucional y los compromisos internacionales en materia de derechos humanos adquiridos por el Estado Mexicano. La interpretación en sentido amplio de los temas excluidos de la consulta socava, la finalidad de la propia consulta como instrumento de democracia semidirecta, haciéndola impracticable.

Por otro lado, en lo relativo a la posición de la mayoría acerca de que la consulta restringe derechos humanos, considero que si bien el concepto de salario mínimo del artículo 123 tiene ciertos elementos específicos, basado esencialmente, debe de ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; el que un órgano autónomo establecido en la misma Constitución que está encargado de la medición de la pobreza fije el parámetro mínimo para un nuevo salario mínimo, de ninguna manera degrada el contenido del derecho humano social establecido en el artículo 123.

En primer término, la cuestión de si el derecho del artículo 123 es de la familia y la línea de bienestar es individual, no obsta de ninguna manera, para que la definición del lineamiento que identifica el segmento de población que no alcanza sus necesidades alimentarias, no pueda servir como base para la fijación del derecho, si hay que hacer una suma, esto no hace que el lineamiento menoscabe al derecho.

En segundo, si este derecho resulta reclamable o no por vía de control de constitucionalidad competencia de esta Corte, tampoco es obstáculo para que otro órgano que está encargado de la medición de la pobreza por la misma Constitución pueda fijar materialmente un parámetro para la fijación de un salario mínimo, satisfaciendo los elementos establecidos en el artículo 123. No entiendo cómo es que un potencial reclamo de un derecho social establecido en la Constitución y la posibilidad de que este mismo tribunal, en una vía de control, pudiera declarar inconstitucional el salario mínimo por no estar acorde con los términos constitucionales, me lleve a considerar que se menoscaba un derecho humano al pretenderse fijar un parámetro mínimo como es la línea de bienestar elaborada por un órgano establecido constitucionalmente.

Es por ello que, considero que el argumento de menoscabo de un derecho humano, pierde de vista que es la propia Constitución la que fija el nivel y función de este órgano, si el derecho humano social establecido en el artículo 123 puede ser menor la línea de bienestar establecida por el órgano constitucional encargado de medir la pobreza y si el concepto de necesidades alimentarias, y no alimentarias elaborado por el mismo se entienda menoscaba los elementos del salario establecido por el artículo 123, me parece que lo que estamos haciendo es interpretar de manera segmentada la Constitución y permitiendo que los mecanismos que la misma establece, se entiendan de manera aislada y pulverizada. De este modo el concepto de derecho humano que se utiliza para plantear un menoscabo al mismo, no puede ser razón

para no consultar sobre el mínimo indispensable para cubrir las necesidades alimentarias y no alimentarias de un ser humano que se establece por un órgano encargado constitucionalmente para ello.

Finalmente, considero que esta Suprema Corte no está funcionando como un órgano de control de constitucionalidad de normas, en donde pueda modular las condiciones de la vía de control, calificando sus límites para mantener su naturaleza, en este caso, el mismo órgano de reforma constitucional o constituyente permanente, fija la consulta como un derecho humano ciudadano de participación política, con limitaciones muy específicas y asignó a este Tribunal la función de su calificación, este Tribunal no está aquí para calificar o darle contenido a este derecho, sino solamente para calificar la coincidencia con aquellos temas que la propia Constitución excluye de la consulta. Cualquier otra consideración excede las facultades de este Tribunal e irrumpe en un procedimiento cuyas características y límites no están en su competencia para delimitar.

Insisto, el proceso de consulta popular no es un proceso de control de constitucionalidad que sea de la competencia exclusiva y excluyente de este Tribunal, el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo y los ciudadanos no son partes en proceso ante esta Corte, sino que esta Corte es parte de un proceso que hace efectivo un derecho humano ciudadano.

El Congreso de la Unión, el INE, el Tribunal Electoral y esta Corte cumplen funciones detalladas y específicas dentro del procedimiento de consulta popular. Al Congreso de la Unión le compete la convocatoria, al INE le corresponde verificar el porcentaje requerido y la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta, al Tribunal Electoral le corresponde la resolución de los medios de impugnación, y a esta Corte le corresponde el análisis de los temas a los que refiere la consulta y la revisión de la pregunta bajo los criterios establecidos en la Constitución y la ley.

Esto último es el contenido de la función de calificación de la constitucionalidad de la consulta de este Tribunal dentro del procedimiento de consulta popular, cualquier otra calificación excede esta función y violenta la posición que la propia Constitución asigna a este Tribunal.

Es por todo lo anterior, que considero que lo que esta Suprema Corte tiene que hacer es desarrollar el mecanismo de democracia semidirecta, porque éste es el ejercicio de un derecho político con rango y características de derecho humano, por lo que debe buscarse el "cómo sí" se logra hacer efectivo el acceso a la consulta y no adoptar sentidos interpretativos que nos lleven a imposibilitar su acceso.

Voto particular que formula el señor Ministro Juan N. Silva Meza, en la revisión de constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014.

De manera respetuosa, difiero de la postura mayoritaria adoptada en el presente asunto, en el sentido de que es inconstitucional la materia de la consulta popular planteada. En mi opinión, que sustento en las consideraciones que a continuación expongo, se trata de una pregunta que sí puede ser sometida a este mecanismo de democracia directa.

En el diseño constitucional y legal de la consulta popular, se establece un procedimiento dividido en varias etapas, en el que intervienen diversos órganos de gobierno. La regulación de la etapa en la que participa la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no se encuentra delineada de manera muy concreta en la regulación normativa; pero en mi concepto, debe interpretarse, que se trata de una intervención de gran importancia, propia de un Tribunal de Constitucionalidad, pues consiste en resolver si la pregunta que se plantea puede ser sometida a consulta popular, lo que ha de determinarse tanto en función de la materia sobre la que versa, como por la forma en que se encuentra formulada la pregunta.

A) Constitucionalidad de la materia de la consulta popular

En el artículo 35, fracción VIII, numeral 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone lo siguiente:

"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"...

"3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, **sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.**"

Por su parte, en los artículos 11 y 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, se establece lo siguiente:

"Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

"I. La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

"II. Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

"III. La materia electoral;

"IV. Los ingresos y gastos del Estado;

"V. La seguridad nacional, y

"VI. La organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente."

"Artículo 28. Cuando la petición provenga de los ciudadanos se seguirá el siguiente procedimiento:

"...

"IV. Recibida la solicitud del presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda para **verificar la constitucionalidad** de la petición de consulta popular, la Suprema Corte deberá:

- "a) **Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular** y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- "b) Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior."

De los preceptos antes transcritos, interpreto que este Alto Tribunal, al avocarse al estudio de una solicitud de consulta popular, debe determinar, en primer lugar, la materia sobre la que versa el planteamiento de la pregunta. Se trata de una tarea de gran trascendencia, pero que se resuelve a través de un ejercicio lógico, consistente en ubicar la materia dentro de un género, lo más cercano posible a sus características específicas.

Una vez determinada la materia de la consulta, este Alto Tribunal debe resolver si ésta es constitucional, para lo cual deben verificarse tres aspectos: 1) Que la materia no sea alguna de las expresamente prohibidas; 2) Que la materia de la consulta sea constitucional; y 3) Que la materia de la consulta sea de trascendencia nacional.

I. Materia y tema de la consulta

La pregunta que se solicita someter a consulta popular es la siguiente:

¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?

Los peticionarios en su escrito de intención de consulta popular señalan que **el tema de la consulta lo constituye el "Ingreso digno para los trabajadores"** y que el propósito sobre el cual versa la consulta es "modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos tenga claramente reglamentada su atribución de fijar un nuevo salario mínimo ajustado a la línea del bienestar que establece el CONEVAL y con ello garantizar al de las necesidades del trabajador y su familia, y se encuentra acorde (sic) tanto con los instrumentos internacionales de los que México es parte, como con la propia Constitución Mexicana."

De lo antes referido, se puede concluir que la materia de la consulta popular de que se trata **es la regulación de la cuantificación del salario mínimo**.

II. Objeto de la consulta popular

De mi interpretación de la legislación aplicable, se deriva que en primer lugar, debe contrastarse el tema que se pretende someter a consulta con las materias que expre-

samente se mencionan tanto en la Constitución, como en la Ley de la materia, como aquellas que no pueden ser objeto de este medio de participación ciudadana.

El numeral 3o. de la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución Federal, determina que no podrán ser objeto de la consulta popular las siguientes materias: la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente.

Ahora bien, la consulta popular debe considerarse como un derecho humano, por implicar un mecanismo de democracia directa, en términos del artículo 23.1.a) del Pacto de San José,¹ y en consecuencia, por mandato del artículo 1o. constitucional, las limitaciones a su ejercicio deben definirse de manera estricta.

Pero no sólo es un derecho humano de todas y cada una de las personas que participen en la consulta popular. También se trata de un acto de soberanía, porque el diseño constitucional que se imprime a esta figura en el artículo 35 constitucional, incluye como nota distintiva el vínculo de todas las autoridades competentes al resultado del voto mayoritario popular. Por lo tanto, se trata de una figura de gran trascendencia, que implica un gran avance en la democracia mexicana.

En este sentido, el ejercicio de un acto democrático individual (participar en la consulta) y al mismo tiempo colectivo (resultado vinculante), debería poder versar sobre todas las materias que interesen al Estado, y especialmente aquellas que despierten especial interés entre la población, por considerar que definen el tipo de sociedad o de Estado que el propio pueblo, soberano, desea tener; y por eso es aún más importante que los límites que puedan imponerse a este mecanismo, sean los menos, y se apliquen con especial escrutinio.

Por consiguiente, considero que las materias en mención, sobre las que la consulta popular no puede versar, deben ser interpretadas de manera limitativa y estricta, para así propiciar la participación de los ciudadanos en este medio de democracia directa.

Pues bien, en la especie, considero que la pregunta no versa sobre ninguna de las materias prohibidas, como a continuación demuestro.

a) Restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución

Considero que no debe proscribirse cualquier pregunta sobre derechos humanos, sino únicamente aquellas de cuya respuesta pueda derivarse una restricción a los mismos. En este sentido, en el caso concreto, la materia sujeta a consulta popular se relaciona con el derecho a percibir un salario mínimo, que es un derecho humano de naturaleza social reconocido en el artículo 123; pero la formulación de la pregunta no implica una restricción de este derecho, pues únicamente se pretende cuestionar la manera de regularlo y calcularlo.

¹ Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 23: Derechos Políticos. 1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; ..."

b) Los principios consagrados en el artículo 40 constitucional

Los temas proscritos son los que se relacionan con la Constitución de la República Mexicana como un Estado representativo, democrático, laico y federal, compuesto de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.

Atento a lo anterior, se puede afirmar, que la fijación de un nuevo salario mínimo en nada trastoca los principios en cuestión.

c) La materia electoral

Para el desarrollo del concepto de "materia electoral" resulta orientador atender a la distinción —que jurisprudencialmente² ha desarrollado este Alto Tribunal entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", en los siguientes términos:

b.1. Materia electoral directa. Es aquella que se encuentra asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos mediante el voto ciudadano regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado.

b.2. Materia electoral indirecta. Debe entenderse la relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

Ahora bien, es cierto que de dichos criterios se deriva una definición de materia electoral amplia, útil sin duda para establecer la procedencia de la acción de inconstitucionalidad y de la controversia constitucional, que responde a una dinámica concreta y a la naturaleza misma de dichos mecanismos de control.

En el caso de la consulta popular no se trata de un mecanismo de control constitucional sujeto a reglas específicas de procedencia, sino de un mecanismo de participación ciudadana, que, además, como he señalado, es un derecho humano, por lo que la definición de la materia electoral debería hacerse de manera restrictiva.

Sin embargo, aun tomando en consideración la definición amplia de la materia electoral, en la especie, no se advierte que el tema materia de la consulta incida de manera directa en la elección de funcionarios públicos, ni tampoco de manera indirecta, en el nombramiento e integración de órganos públicos.

d) Los ingresos y gastos del Estado

En mi concepto, por "ingresos y gastos del Estado", deben entenderse únicamente aquellas materias que se relacionen directamente con los elementos del sistema financiero

² Véase tesis de rubro: "MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL" (tesis: P./J. 125/2007).

que regula la percepción del ingreso y el gasto en el Estado; esto es, la Ley de Ingresos y el presupuesto de egresos.

Por consiguiente, el tema en cuestión no incide en ninguno de los aspectos antes mencionados, por lo que no afecta la función financiera del Estado.

e) La seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente

La regulación y cuantificación del salario mínimo, no tienen una relación ni remotamente cercana con la seguridad nacional ni con el funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada, por lo que tampoco encuadra la materia de la consulta en este rubro.

III. Constitucionalidad de la materia de la consulta

En mi opinión, en la regulación de la consulta popular, el legislador utiliza el concepto de "constitucionalidad" como género y especie. Es decir, por un lado emplea dicho concepto para definir cuál es la labor que debe desempeñar este Alto Tribunal respecto de las consultas populares que provengan de la ciudadanía en tanto que señala que deberá **"verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular"** (*lo que comprende también la revisión de la pregunta*); y por otro lado, utiliza el mismo concepto para delimitar los aspectos sobre los cuales versará su estudio siendo uno de ellos **"la constitucionalidad de la materia"**; lo que en mi concepto debe interpretarse, en el sentido de que esta Suprema Corte se encuentra constreñida a verificar si la materia de la consulta contraviene el orden constitucional vigente.

Esta función, definida en términos del artículo 35 constitucional, debe estar además respaldada por una adecuada valoración jurídico constitucional, propia de la labor de esta Suprema Corte como Tribunal Constitucional.

Lo anterior, a pesar de que la facultad en cuestión, no parece conducir propiamente al ejercicio de una función materialmente jurisdiccional, porque no se dirime un conflicto, ni tampoco es propiamente una función de control de constitucionalidad de actos o de normas. Pero sí se trata de una de las funciones que deben caracterizar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación como un órgano protector y garante del orden constitucional, circunstancia que justifica precisamente, su intervención en este importante procedimiento de participación democrática directa.

Por tanto, la función que el Constituyente encarga a este Alto Tribunal, en torno a la calificación de la constitucionalidad de la materia, implica que deberá verificar la correspondencia de la misma con el orden constitucional.

En este sentido, es cierto que el mecanismo de democracia directa que se analiza, muchas veces debe considerarse como un instrumento que sirva precisamente para replantear el orden constitucional vigente, porque la soberanía del país recae en el pueblo, y éste tiene en todo momento el derecho a considerar la pertinencia de alterar, incluso en lo esencial, su propia Constitución; sin embargo, sería contradictorio que la Constitución vigente estableciera un mecanismo para su propia destrucción, y por ende, consideramos que la consulta popular debe ser de tal naturaleza, que funcione como un mecanismo que opere dentro del mismo orden constitucional.

Por tanto, en este apartado, este Alto Tribunal debe determinar si la materia sujeta a consulta popular, cualquiera que sea el planteamiento de la pregunta, puede tener como efecto la alteración indebida del régimen constitucional vigente.

Ahora bien, como he señalado, considero que la materia de la consulta es la regulación de la cuantificación del salario mínimo, en razón de que a través de la pregunta se pretende modificar la Ley Federal del Trabajo para que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que atienda a un parámetro determinado, el de la línea de bienestar de la CONEVAL.

En lo relevante, cabe señalar que en la fracción VI del apartado A del artículo 123 constitucional, se dispone que el salario mínimo deber ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos; y que cuando se fijen tomando en cuenta determinada profesión, oficio o trabajo especial, deben considerarse, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.

Sin embargo, observo que en los términos en los que se formula la pregunta, no se sometería a consulta popular la posibilidad de sustituir los parámetros que fija el texto constitucional para la cuantificación del salario mínimo, sino que en todo caso, se propone la inclusión de un nuevo parámetro, el de la línea de bienestar fijada por el CONEVAL, que sirva como mínimo, y no como tope. En este sentido, considero que la materia en los términos fijados por la pregunta resulta constitucional, en tanto que no se advierte que pueda provocar una modificación del orden constitucional o que lo contravenga.

IV. Trascendencia nacional

Por último, como señalé con anterioridad, para analizar la constitucionalidad de la materia de la consulta es necesario verificar si el tema es de trascendencia nacional, pues tanto el Constituyente Permanente como el legislador federal introducen este aspecto como elemento de valoración por parte de este Alto Tribunal. Para ello, en el artículo 6 de la Ley Federal de Consulta Popular a manera de ejemplo, señala dos supuestos que harían que el tema cumpliera con tal requisito, a saber "I. *Que repercutan en la mayor parte del territorio nacional, y II. Que impacten en una parte significativa de la población*". Sin embargo, de la redacción de dicho precepto, en el sentido de que "Se entiende que existe trascendencia nacional en el tema propuesto para una consulta popular cuando contenga elementos **tales como ...**"; se puede derivar que se otorga libertad a esta Suprema Corte para valorar, caso por caso, la trascendencia nacional del tema.

Pues bien, la materia que ahora se pretende sea sometida a consulta popular, sí es de trascendencia nacional, en razón de que el salario mínimo incide en todo el territorio nacional e impacta en toda la población.

Las consideraciones anteriores, llevan a concluir que es constitucional la materia de consulta popular, por lo que lo procedente es revisar la pregunta planteada por los solicitantes.

B) Revisión de la pregunta

En términos del tercer punto de la fracción VIII del artículo 35 constitucional y de la fracción IV del artículo 28 de la Ley Federal de Consulta Popular, esta Suprema Corte, en

ejercicio de la atribución de resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular, tiene la facultad expresa para revisar la pregunta que para realizar la consulta formulan los ciudadanos.

Para el ejercicio de dicha atribución, el legislador prevé como primer parámetro, que la pregunta planteada derive directamente de la materia de la consulta, esto es, que exista congruencia entre la pregunta y la materia. Una vez verificada esta correspondencia, será necesario atender a la redacción de la pregunta, para revisar que no sea tendenciosa, que se emplee un lenguaje comprensible, y que sea susceptible de producir una respuesta categórica en sentido afirmativo o negativo.

Para el caso de que se actualice alguno de los vicios referidos, el legislador facultó a este Máximo Tribunal para realizar modificaciones a la pregunta planteada, según lo estime conducente.

I. Correspondencia entre la pregunta y la materia de la consulta

Con el fin de determinar si existe una correlación congruente entre la pregunta formulada por los ciudadanos para realizar la consulta popular y la materia de la misma, determinada como "regulación de la cuantificación del salario mínimo", se presenta una interpretación literal de los elementos constitutivos de la pregunta:

*¿Estás de acuerdo en que la **Ley Federal del Trabajo***

De esta redacción, se desprende, que la intención ciudadana en la consulta popular que se analiza, consiste en la modificación de una ley secundaria, en particular, de la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del artículo 123 constitucional.

Dicho ordenamiento define el salario mínimo y lo regula. Sin embargo, cabe advertir que dicha reglamentación se desprende precisamente de las previsiones del artículo 123 constitucional que también define al salario mínimo. Por lo que de la redacción de la pregunta es posible interpretar que la intención de la consulta es la modificación del salario mínimo a través de una ley secundaria y no del Texto Constitucional.

*¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la **Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije***

En segundo lugar, advierto que las modificaciones a la legislación secundaria de referencia, tienen la intención de que una determinada autoridad, competente en la materia, fije el objetivo planteado en la consulta, es decir, un nuevo salario mínimo.

La Comisión de los Salarios Mínimos es un organismo público desconcentrado y un órgano tripartito cuyas atribuciones se establecen en la Ley Federal del Trabajo y, en términos del artículo 94 de dicho ordenamiento, la fijación del salario mínimo constituye parte de sus facultades.

*¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije **un nuevo salario mínimo***

La fracción que se subraya en este apartado, se refiere al objetivo final de la consulta, consistente precisamente en la fijación de un "nuevo" salario mínimo, de lo que se

desprende que la intención ciudadana es que se verifique una modificación al salario mínimo vigente.

*¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo **que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?***

Se interpreta que la intención ciudadana reflejada en la pregunta recae, en que el elemento definitorio del "nuevo" salario mínimo se traduzca en que éste cubra todas las necesidades familiares en términos de una línea de bienestar.

La línea de bienestar es una de las líneas de ingreso utilizadas para medir la pobreza. Esta equivale, a diferencia de la línea de bienestar mínimo que sólo comprende el valor de la canasta alimentaria, al valor total de la canasta alimentaria y no alimentaria por persona al mes.

En este sentido, la intención de los ciudadanos de que se fije un nuevo salario mínimo se expresa en términos concretos, pues se pretende que éste obedezca a un determinado parámetro de medición de la pobreza.

*¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar **determinada por el CONEVAL?***

Finalmente, la pregunta concluye al referir de manera específica conforme a qué línea de bienestar se deberá fijar el nuevo salario mínimo. Es decir, se expresa la voluntad ciudadana de que el CONEVAL determine los lineamientos conforme a los cuales, se regirá el nuevo salario mínimo.

El CONEVAL es un organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal con autonomía y capacidad técnica para generar información sobre la situación política y social del país. Entre sus atribuciones, se ubica precisamente medir la evolución de la línea de bienestar tomando en cuenta los cambios de valor mensuales de la canasta alimentaria y no alimentaria en términos del Índice Nacional de Precios del Consumidor.

Del análisis anterior se concluye, que todos los elementos constitutivos de la pregunta encuentran relación directa con la materia de la misma, pues ninguno de ellos versa sobre un tema distinto al ingreso digno para los trabajadores. Además de que su introducción al texto de la pregunta deviene **necesario** para expresar la intención de los ciudadanos en la consulta popular.

En este sentido, este Tribunal Pleno estima que la **pregunta planteada por los ciudadanos deriva de la materia de la consulta** popular definida previamente por este Tribunal.

II. Redacción de la pregunta

Como señalé con anterioridad, es cierto que este Alto Tribunal cuenta con la facultad de modificar la pregunta planteada por los ciudadanos, en caso de estimarlo necesario.

Sin embargo, debe tomarse en cuenta que en la formulación de la pregunta, se incluyen elementos que configuran la esencia de la inquietud planteada por los ciudadanos, de manera que, si se modificaran dichos elementos, podría alterarse la esencia del planteamiento respaldado por quienes manifestaron su voluntad de someter la pregunta a la consulta popular.

Además, debe tenerse en cuenta que en la determinación de la materia, así como del análisis de su constitucionalidad y de la comparación de congruencia y de causa-efecto, que este Alto Tribunal debe realizar previamente, se tomó en cuenta la pregunta, contemplada como ese conjunto de elementos esenciales.

Por tanto, en mi concepto, la atribución de esta Suprema Corte, prevista en la Ley Federal de Consulta Popular, de revisar la redacción de la pregunta y, en su caso, modificarla, se encuentra delimitada por la esencia de los elementos de análisis ofrecidos por los ciudadanos en el planteamiento de la consulta popular.

Sostengo lo anterior, sobre la base de que el derecho ciudadano previsto en el artículo 35 constitucional, es un derecho humano que en términos del artículo 1o. del Máximo Ordenamiento, debe interpretarse de manera tal, que implique la protección más amplia, y en consecuencia, la atribución de modificar la pregunta de la consulta popular, debe entenderse de manera restringida, privilegiando siempre la intención de los ciudadanos que presentan la consulta popular en determinados términos, como expresión del derecho humano en cuestión.

Así, considero que esta atribución puede ejercerse sólo en casos excepcionales, en los que, de prevalecer la redacción originalmente planteada, conduzca a la falta de seguridad jurídica para los consultados, en función de que la pregunta sea tendenciosa, incomprensible o imposible de responder categóricamente en sentido positivo o negativo, en términos de la ley.

Pues bien, siguiendo el análisis de los elementos constitutivos de la pregunta presentado en el apartado anterior, considero que la formulación presentada por los ciudadanos **no es tendenciosa**, pues si bien se introduce un elemento calificativo, la palabra "nuevo", que se podría interpretar como un juicio de valor, lo cierto es que este adjetivo es congruente con la intención de los ciudadanos de consultar sobre la necesidad de fijar *otro* salario distinto al vigente y, en este sentido, conformar un *nuevo* salario mínimo.

Asimismo, si bien es cierto que la redacción de la pregunta, parece dirigir más atención de la población hacia una respuesta que a la otra, pues al ponderarse que mediante una respuesta, se elevaría el salario mínimo, y mediante la otra no, lo cierto es que, ello no es suficiente para estimar que la pregunta es tendenciosa, en tanto que se pueden inferir las dos posibilidades que derivarían de cada respuesta.

Lo anterior se relaciona con en el análisis del **lenguaje** que se emplea en la pregunta. A mi parecer, en la misma se contienen elementos técnicos cuyo significado e implicaciones tendrían que conocerse por todos los consultados antes de que se someta a consulta.

Por tanto, acorde con lo dispuesto en los artículos 40 y 41 de la Ley Federal de Consulta Popular,³ que disponen que el Instituto Nacional Electoral realizará una campaña de información respecto de las consultas, considero que entre otras cosas, para someter esta pregunta a la consulta popular, tendría que informarse a los consultados acerca de la modificación que sufriría el salario mínimo, o al menos el parámetro concreto para cuantificarlo, al tomarse como base la línea de Bienestar del CONEVAL en un periodo de tiempo determinado.⁴

Finalmente, se estima que dada la redacción de la pregunta es posible **responder en sentido afirmativo o negativo** sin que se verifique una contradicción lógica.

Por todo lo anteriormente expuesto, considero que es constitucional la materia de la consulta, que la pregunta planteada por el solicitante deriva de dicha materia, que en segundo lugar, no existen elementos suficientes que justifiquen la modificación de la pregunta, y que en consecuencia, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría de los integrantes de este Tribunal Pleno, podría haberse sometido a consulta popular, en sus términos.

Nota: La tesis de jurisprudencia P/J. 125/2007 citada en este voto, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 1280.

Voto concurrente que formula la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas en la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014.

En sesión de veintinueve de octubre de dos mil catorce, el Pleno de este Tribunal Constitucional resolvió la revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular **2/2014**, solicitada por diversos ciudadanos, al tenor de la siguiente pregunta: "*¿Estás de acuerdo en que la Ley Federal del Trabajo establezca que la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos fije un nuevo salario mínimo que cubra todas las*

³ "Artículo 40. Durante la campaña de difusión, el instituto promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

"La promoción deberá ser imparcial. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la consulta popular."

"Artículo 41. El instituto promoverá la difusión y discusión informada de las consultas que hayan sido convocadas por el Congreso de la Unión a través de los tiempos de radio y la televisión que correspondan al propio instituto.

"Cuando a juicio del instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

"Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de los ciudadanos sobre la consulta popular. El instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda."

⁴ En el particular se hubiera requerido esta campaña de información en razón de que, por ejemplo, con la información al día de hoy, el salario mínimo tomando como base los parámetros del CONEVAL, en las zonas urbanas aumentaría, mientras que en las rurales sería menor.

necesidades de una familia para garantizar al menos la línea de bienestar determinada por el CONEVAL?"

El proyecto original que presentó el señor Ministro José Ramón Cossío Díaz, proponía declarar la constitucionalidad de la materia de la consulta formulada al estimar que no se actualizaba ninguno de los supuestos de prohibición previstos en el artículo 35, fracción VIII, apartados 3o., de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y como consecuencia de ello, proponía también reformular la pregunta realizada, en los siguientes términos: "¿Estás de acuerdo en que se fije un nuevo salario mínimo que resulte suficiente para que una familia adquiera los bienes y servicios requeridos para cubrir sus necesidades alimentarias y no alimentarias?"

Durante el desarrollo de la indicada sesión, me manifesté en contra de esta propuesta, al considerar que la consulta popular propuesta versaba sobre la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal. Como consta en la versión taquigráfica del debate llevado a cabo, el proyecto originalmente presentado por el Ministro ponente obtuvo únicamente cuatro votos a favor, en tanto existió una mayoría de seis votos por declarar inconstitucional la materia de la consulta popular.¹

En esa votación mayoritaria que a la postre es la que rige la decisión final del Tribunal Pleno, se expresaron básicamente dos posturas para la declaración de inconstitucionalidad: la primera,² es la que sustenta, que la materia de la consulta versaba sobre ingresos y gastos del Estado, y la segunda,³ que la materia implicaba la restricción de Derechos Humanos. Como lo señalé, esta última es la postura que adopté en la discusión del asunto y la que me parece debe regir únicamente en la decisión adoptada por el Pleno.

Bajo este tenor, el presente voto concurrente, tiene como objeto dejar constancia de la postura que en su momento expresé sobre la inconstitucionalidad de la materia de la consulta propuesta, al margen de haberse adoptado en el engrose correspondiente a la resolución definitiva.

Reitero que la materia de la consulta actualizaba una de las hipótesis expresas que el artículo 35, fracción VIII, apartado 3o.,⁴ constitucional prevé para la no realización de

¹ Votos de las señoras y los señores Ministros: Gutiérrez Ortiz Mena, Luna Ramos, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Aguilar Morales y Sánchez Cordero, con el voto disidente de los señores Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Pérez Dayán y presidente Silva Meza.

² Este criterio fue sustentado por la señora Ministra Luna Ramos y los señores Ministros Pardo Rebolledo y Aguilar Morales.

³ Este criterio fue sustentado por los señores Ministros Gutiérrez Ortiz Mena y Zaldívar Lelo de Larrea y por quien suscribe el presente voto.

⁴ "Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

"...

"VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

"... 3o. No podrán ser objeto de consulta popular **la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución**; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;"

dicho ejercicio democrático, consistente en la restricción de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Federal. Esto lo estimo así, en la medida que el derecho a percibir un salario mínimo es un derecho humano de naturaleza social y que conforme al artículo 123,⁵ de la Norma Fundamental, debe ser suficiente para satisfacer las necesidades normales de una familia en el orden material, social y cultural, y proveer a la educación obligatoria de los hijos.

Considero que la petición de realización de la consulta popular en cuestión, es restrictiva de derechos humanos en tanto que, la petición misma introduce elementos diferenciados que a mi modo de ver no son compatibles, tales como la línea de bienestar que define el CONEVAL, la cual, es definida en los lineamientos expedidos por el propio órgano constitucional autónomo,⁶ como un estándar para identificar a las personas o grupo de personas –que no jefes de familia– en situación de pobreza extrema; la cual se traduce, en una cantidad monetaria mínima que permite que una persona satisfaga sus necesidades alimentarias y no alimentarias básicas.

Esto me lleva a pensar, que al querer vincular en la petición de consulta el salario mínimo a la línea de bienestar del CONEVAL, se restringe indebidamente el alcance del derecho fundamental al salario mínimo, toda vez que se referencia a una sola persona y no a un jefe de familia tal y como lo establece el artículo 123 constitucional, en tanto este último concepto por su propia naturaleza implica la existencia de un grupo familiar constituido cuando menos por dos personas en tanto que el factor señalado es unipersonal.

Entonces, me parece que se da una restricción al derecho al salario mínimo, en tanto que la vinculación que proponen los solicitantes con un parámetro de bienestar individual resulta ser restrictivo del derecho fundamental al salario mínimo definido a nivel constitucional, en tanto este último tiene una dimensión plural.

Lo anterior, es lo que sustenta el voto emitido al resolver esta revisión de la constitucionalidad de la materia de la consulta popular 2/2014.

⁵ "Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"...

"VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.

"Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas."

⁶ "Décimo primero. Para la identificación de las personas o grupos de personas en situación de pobreza de acuerdo con los criterios asociados al bienestar económico se utilizará alguna de las siguientes líneas:

"I. Línea de bienestar: permite identificar a la población que no cuenta con los recursos suficientes para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades (alimentarias y no alimentarias).

"II. Línea de bienestar mínimo: permite identificar a la población que, aun al hacer uso de todo su ingreso en la compra de alimentos, no podría adquirir lo indispensable para tener una nutrición adecuada."

SEGUNDA PARTE
PRIMERA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 400 BIS, PÁRRAFO SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 14 DE MARZO DE 2014, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA.

AMPARO EN REVISIÓN 433/2010. 1 DE SEPTIEMBRE DE 2010. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, JUAN N. SILVA MEZA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO. PONENTE: JOSÉ DE JESÚS GUDIÑO PELAYO. SECRETARIA: CARMINA CORTÉS RODRÍGUEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo; 21, fracción II, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y conforme a lo previsto en el punto segundo, en relación con el cuarto del Acuerdo General Plenario Número 5/2001, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de junio de dos mil uno, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Unitario, en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto en el que se cuestionó la constitucionalidad de los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud y 400 bis del Código Penal Federal.

SEGUNDO.—Esta Primera Sala no se ocupará de analizar la oportunidad del recurso de revisión, en virtud de que el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, ya se pronunció al respecto, y determinó

que se presentó dentro del plazo legal de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo.

TERCERO.—El quejoso formuló agravios en torno al problema de constitucionalidad planteado, los que en síntesis son del tenor siguiente:

1. El razonamiento por el cual se reconoció la constitucionalidad de los artículos 244 y 246 del Código Penal Federal, es violatorio de la Constitución Federal. Ello es así, habida cuenta que el acto reclamado, consistente en la inconstitucionalidad de los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud, en cuyo texto se faculta al consejo de salubridad o a la Secretaría de Salud a determinar sustancias como psicotrópicas y disponer que la Secretaría de Salud determinará cualquier otra sustancia no incluida en el artículo 245 del citado ordenamiento sanitario y que deba ser considerada como psicotrópica para los efectos de dicha legislación, no cuenta con el apoyo técnico-jurídico y, por ende, constitucional para inclusión de los listados referidos en el artículo 246 de la Ley General de Salud, al texto del artículo 245 de la misma codificación, pues la disposición contenida en el primero de los numerales mencionados se aparta del proceso legislativo que debe cumplirse para modificar el texto original de un precepto de esa legislación federal, que por ser materia de salubridad general de la República, es facultad exclusiva del Congreso de la Unión, por lo que al pretender que se adicione a dicho numeral, alterando su texto original, sustancias que se consideren narcóticos o psicotrópicos por la autoridad administrativa a través de la publicación del listado de que se trate, en la especie los mencionados en líneas precedentes, sin cumplir con un proceso legislativo formal a través del órgano facultado para tal efecto, en la especie el Congreso de la Unión, de lo que deviene la inconstitucionalidad reclamada.

De la interpretación armónica de los artículos 49, 73, fracciones XVI y XXI, 74, 76 y 13 (sic) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite aseverar que es facultad exclusiva del Congreso de la Unión dictar y reformar leyes sobre salubridad general de la República y establecer los delitos y faltas contra la Federación, por lo que en puridad jurídica no es permisible para ningún otro Poder de la Unión tal facultad, so pena de ser declarado inconstitucional, como en la especie acontece.

En estas condiciones, contrario a lo expresado por la Magistrada de amparo en la resolución recurrida, el hecho de haber incorporado al texto del artículo 245 de la Ley General de Salud, diversas sustancias mencionadas en

los "Listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV, del citado numeral 245", publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, es menester que se haya agotado el proceso legislativo por parte del Congreso de la Unión (lo que en la especie no sucedió) y no en una publicación oficial que no reúne los requisitos precisados en la propia Constitución, por lo que se llega a la conclusión de que toda vez que el Congreso de la Unión es el único órgano que constitucionalmente está facultado para legislar en materia de salubridad general de la República y de delitos federales y su sanción, no se pueden elevar a rango de ley los "Listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud", mencionados en líneas precedentes.

A mayor abundamiento, en la resolución combatida la a quo pasa por alto que existe un antecedente en relación con el cumplimiento del proceso legislativo para la incorporación de las sustancias contenidas en los listados publicados por la autoridad sanitaria en términos del artículo 246 de la Ley General de Salud, lo que hace menester acudir al texto original de la citada legislación sanitaria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de siete de febrero de mil novecientos ochenta y cuatro, en cuya segunda sección se contiene la publicación de la Ley General de Salud. Para ello, el recurrente transcribe el texto original de los artículos 244, 245 y 246 de dicho ordenamiento.

El recurrente aduce que el veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforman entre otros numerales, los artículos 244, 245 y 246 de la Ley General de Salud. Del trabajo legislativo se aprecia claramente que para adicionar alguna sustancia al texto del artículo 245 de la Ley General de Salud, es requisito sine qua non, que se lleve a cabo el proceso legislativo consagrado en la Constitución, por el Congreso de la Unión, tan es así, se insiste, que en la reforma entre otros, al artículo en comento, en la que se incorporó un primer listado a su texto fue necesario agotar todo el proceso legislativo, no que se publicaran de manera simplista unos listados, que acorde con la exposición de motivos transcrita, sirven para determinar otras sustancias o productos derivados o preparados que las contengan y que deban sujetarse al mismo tratamiento de regulación, sin que ello implique una facultad delegada para legislar en materia de salubridad general en la República, esto es, la sola publicación de dichos listados en el Diario Oficial de la Federación, no implica su incorporación al texto legal, como lo pretende la a quo, en su ilegal re-

solución, pues se requiere que se observe el proceso legislativo que marca la Constitución General de la República para incorporar al texto del artículo 245 de la Ley General de Salud, los "Listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud", publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco.

Por otra parte, contrario a lo que señala la inferior en la resolución recurrida, al pretender dar un sustento jurídico del que carecen a los "Listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud", publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, en los tratados internacionales que menciona a fojas 42 y 43 de la sentencia recurrida, en primer término, cabe mencionar por lo que hace a la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas adoptada en la ciudad de Viena, Austria, el día veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, que, si bien es cierto, en el cuadro I, contenido en el anexo del citado instrumento se menciona a la efedrina y la pseudoefedrina, como sus sales, siempre que la existencia de dichas sales sea posible, es porque en dicho instrumento internacional, dichas sustancias están consideradas como aquellas que se le utilizan con frecuencia en la fabricación ilícita de estupefacientes o sustancias psicotrópicas, pero no como tales, por lo que al clasificarse en los multicitados listados dichas sustancias como estupefacientes o psicotrópicos, se contraponen tanto con lo establecido en el tratado internacional citado, como con lo establecido en el artículo 4o., fracción I, incisos D) y M), de la Ley Federal para el Control de Precursores y Sustancias Químicas, Productos Químicos Esenciales y Máquinas para Elaborar Cápsulas, Tabletas y/o Comprimidos, que por ser la ley especial es la que debe atenderse su contenido en caso de contraposición de la ley general, como lo es la Ley General de Salud.

Lo anterior, sin lugar a dudas, se plasma en el artículo 12 del citado instrumento internacional, mismo que el recurrente transcribe en su ocuroso.

Tanto del texto del instrumento internacional en comento, como de la Ley Especial citada, se colige que las sustancias efedrina, pseudoefedrina y sus sales y derivados siempre que la existencia de dichas sales sea posible, en el marco jurídico vigente no son consideradas como psicotrópicas o estupefacientes como lo pretende la a quo.

Más aún, la inferior, llega al extremo de tratar de sustentar la constitucionalidad de los preceptos legales tildados de inconstitucionales y de los actos derivados de ellos consistentes en los "Listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud", publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, pretendiendo sustentar su trámite en el anexo B del "Acuerdo para la Cooperación en Materia de Control de los Precusores y Sustancias Químicas Utilizados con Frecuencia en la Fabricación Ilícita de Estupefacientes o de Sustancias Psicotrópicas", obligatorio en nuestro país en virtud de que fue promulgado por el Ejecutivo Federal el diecisiete de diciembre de mil novecientos noventa y siete, celebrado y firmado entre los Estados Unidos Mexicanos y la Comunidad Europea, en la ciudad de Bruselas, Bélgica, el trece de diciembre de mil novecientos noventa y seis; ratificado por México, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecinueve de mayo de mil novecientos noventa y siete.

Esto es, que el sustento del trámite de los listados publicados en octubre de mil novecientos noventa y cuatro y julio de mil novecientos noventa y cinco, lo hace descansar en el anexo B, de un instrumento internacional que fue celebrado y firmado por nuestro país dos años posteriores a la primera publicación y un año y medio posterior a la segunda de dichas publicaciones, esto es, en la resolución recurrida se pretende sostener la constitucionalidad de los listados impugnados con un tratado internacional que no existía al momento de publicarse tales listados, lo que deviene ilegal.

Con respecto al tema que nos ocupa, consistente en el hecho de que sustancias como la efedrina y la pseudoefedrina, hayan sido consideradas por la autoridad sanitaria como psicotrópico del grupo III del artículo 245 de la Ley General de Salud, en los listados publicados en el Diario Oficial de la Federación en fechas veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, de acuerdo a lo contemplado en el numeral 246 de la ley en cita, no es suficiente para determinar que aquéllos constituyen una reforma, adición o modificación del precepto 245 referido, pues lo más que se podría concluir es que de conformidad con el segundo numeral, la Secretaría de Salud consideró tal sustancia, para los efectos de esa ley como psicotrópico, pero no por ello, suponer como lo hace la a quo, que dichas sustancias se encuentren previstas en el citado artículo 245 y que es determinada por la ley, porque no es el legislador el que la introduce, sino la Secretaría de Salud la que la considera. Sostener lo con-

trario, implicaría que el Congreso de la Unión le hubiere otorgado facultades para legislar a una autoridad sanitaria que pertenece al Ejecutivo, lo cual resulta contrario a derecho; por tanto, es incorrecto afirmar que la efedrina y la pseudoefedrina son sustancias consideradas como psicotrópico por una ley exactamente aplicable al caso de que se trata, de conformidad a lo estatuido en el numeral 193 del Código Penal Federal en sus dos primeros párrafos, que precisa cuáles son las sustancias que deben ser consideradas como narcóticos (objeto material) en los delitos contra la salud. Lo anterior encuentra su explicación en todos los argumentos que sustentan al principio de la división de poderes que nuestra Constitución acoge, y en los diversos que indican que la determinación de las conductas merecedoras de una pena, debe ser responsabilidad del Poder Legislativo, como un acto en el que se manifiesta la voluntad mayoritaria del pueblo, y que tales conductas deben tener la publicidad necesaria para que el ciudadano como destinatario de la norma penal, conociendo los hechos punibles, pueda orientar su conducta. Publicidad que no se genera en una disposición de carácter administrativo, como la que nos ocupa, por más que se encuentre autorizada en la legislación ordinaria, que es de suyo inconstitucional.

En suma, considerar como lo hace la a quo, que tal sustancia sí se encuentra prevista en el citado artículo 245, en virtud de los listados de mérito y, que por ende, puede ser objeto material de los delitos contra la salud, es una flagrante violación al principio *nullum crimen nulla poena sine lege*, que consagra el artículo 14, párrafo tercero, de la Constitución Federal.

2. Contrario a lo que expresa la a quo en la sentencia recurrida, el sexto párrafo del artículo 400 (sic) del Código Penal Federal sí forma parte del elemento normativo del cuerpo del delito del injusto de operaciones con recursos de procedencia ilícita, pues de conformidad con lo establecido en los párrafos primero y sexto del citado numeral, para que se acredite la corporeidad del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, conforme a lo establecido en el párrafo sexto del mencionado precepto legal, basta que no se demuestre la legal procedencia de los recursos para colegir la ilicitud de su origen.

Más aún, el delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, requiere para su integración que se demuestre en autos, entre otras cuestiones, que los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, provienen efectivamente de actividades ilícitas, si se toma en cuenta que dicha circunstancia es un elemento normativo de dicho injusto, de conformidad con lo previsto en el penúltimo párrafo del citado artículo 400 bis.

Lo anterior es así, si se considera que el elemento normativo se define como aquellas situaciones o conceptos complementarios impuestos en los tipos que requieren de una valoración cognoscitiva, jurídica, cultural o social. De ahí que en el caso se estime el concepto aludido como un elemento normativo, por definirlo así el propio tipo penal.

Luego entonces, el numeral en cita, específicamente en el párrafo tildado de inconstitucional, revierte la carga de la prueba al acusado, quien deberá demostrar la legítima procedencia de los recursos. Situación que es contraria al principio de presunción de inocencia contenido en nuestro marco constitucional.

Lo anterior se afirma, tomando como sustento la interpretación armónica y sistemática de los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, 102, apartado A, párrafo segundo, constitucionales, de donde se desprende que el principio de presunción de inocencia aparece implícito en dichos artículos constitucionales, así como los diversos principios de debido proceso legal y el acusatorio dando lugar a que el acusado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que no tiene la carga de probar su inocencia, sino que incumbe al Ministerio Público acreditar la existencia de los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad del inculpado.

Al tenor de estos lineamientos se colige que el principio de inocencia se constituye por dos exigencias: a) El supuesto fundamental de que el acusado no sea considerado culpable hasta que así se declare en sentencia condenatoria; lo que excluye, desde luego, la presunción inversa de culpabilidad durante el desarrollo del proceso; y, b) La acusación debe lograr el convencimiento del juzgador sobre la realidad de los hechos que afirma como subsumibles en la prevención normativa y la atribución al sujeto, lo que determina necesariamente la prohibición de inversión de la carga de la prueba.

Por lo que, si el texto del sexto párrafo del artículo 400 bis del Código Penal Federal revierte la carga de la prueba al acusado, entonces pugna con el principio de presunción de inocencia, contrario a lo que expresa la inferior en el acto reclamado, pues el párrafo tildado de inconstitucional sí implica una reversión de la carga de la prueba al quejoso y que ésta deba probar su inocencia en forma desventajosa violando la igualdad e imparcialidad procesal o la presunción de inocencia. Además de que el numeral tildado de inconstitucional, en su párrafo sexto, exime al Ministerio Público de la obligación que le imponen los artículos 21 y 102 constitucionales.

A mayor abundamiento, el primer aspecto contenido en el principio de presunción de inocencia, representa más que una simple presunción legal a favor del inculpado, pues al guardar relación estrecha con la garantía de audiencia, su respeto impone a las autoridades, entre otras obligaciones, que en el juicio que se siga, se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, para garantizar al acusado la oportunidad de defensa previa al acto privativo concreto; mientras que el segundo se traduce en una regla en materia probatoria, conforme a la cual la prueba completa de la responsabilidad penal del inculpado debe ser suministrada por el órgano de acusación, imponiéndose la absolución si ésta no queda suficientemente demostrada.

CUARTO.—Los argumentos expuestos por el recurrente en el primero de sus agravios, en donde cuestiona las consideraciones que sustentan la sentencia impugnada en lo relativo a los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud, son infundados.

En cuanto a los temas objeto de estudio, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ya se pronunció, al resolver el amparo en revisión 1756/2004, el día primero de junio de dos mil cinco, por unanimidad de cinco votos, siendo ponente el señor Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo; por ende, las consideraciones respectivas, son las que sustentarán el sentido de la presente ejecutoria.

Para resolver el problema planteado, es necesario analizar no sólo de manera aislada los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud, sino además la Convención Única sobre Estupefacientes, celebrada en la ciudad de Nueva York el treinta de marzo de mil novecientos sesenta y uno; el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena, de mil novecientos setenta y uno y la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, pues todos ellos guardan estrecha relación con los artículos tildados de inconstitucionalidad.

Lo anterior debido a que, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, se reformaron diversos artículos de la Ley General de Salud, entre ellos, los artículos 244 y 246, que establecieron:

"Artículo 244. Para los efectos de esta ley, se consideran sustancias psicotrópicas las señaladas en el artículo 245 de este ordenamiento y aquellas

que determine específicamente el Consejo de Salubridad General o la Secretaría de Salud."

"Artículo 246. La Secretaría de Salud determinará cualquier otra sustancia no incluida en el artículo anterior y que deba ser considerada como psicotrópica para los efectos de esta ley, así como los productos, derivados o preparados que la contengan. Las listas correspondientes se publicarán en el Diario Oficial de la Federación, precisando el grupo a que corresponde cada una de las sustancias."

En la exposición de motivos enviada por el Ejecutivo y que dio origen a la reforma de los citados artículos, se señaló:

"Cámara de Origen: Senadores.—Exposición de Motivos. México, D. F., a 13 de noviembre 1987. Iniciativa del Ejecutivo. CC. Secretarios de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión. Presentes. La Ley General de Salud ha permitido al Estado contar con la fundamentación jurídica para dar progresivamente efectividad al derecho a la protección de la salud, contenido en el artículo 4o. de nuestra Constitución. Lo anterior en los ámbitos de la atención médica y la asistencia social, así como en la salud pública. En este último campo de la salud en el que se ejercen cotidianamente actos de autoridad que, en el marco del Estado de derecho, propician el mejoramiento de las condiciones sanitarias del país.—Entre otros aspectos de particular importancia el legislador federal recogió, en ese ordenamiento, los propósitos expresados por México ante la comunidad internacional, en materia de estupefacientes y sustancias psicotrópicas.—Al suscribirse en la ciudad de Nueva York la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes, misma que fue aprobada por la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión el 29 de diciembre de 1966, y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas celebrado en Viena en 1971 y aprobado también por el Senado de la República el 29 de diciembre de 1972, México expreso su preocupación en el sentido de que, no obstante que el uso médico y científico de esas sustancias continúa siendo indispensable, es necesario perfeccionar los mecanismos para su adecuado control legal, coadyuvando así a evitar el uso indebido de las mismas.—La Ley General de Salud establece el control sobre prescripción que de dichas sustancias hagan los profesionales de la salud y precisa, en el caso de los estupefacientes, aquellas sustancias que se consideren como tales, facultando a la Secretaría de Salud y al Consejo de Salubridad General para determinar los productos derivados o preparados que se deban considerar como estupefacientes para efectos de control sanitario.—La iniciativa de reformas que ahora se presen-

ta a esa representación nacional, propone la inclusión de las sustancias alfentanil, diampromida y N-Oximorfina, en virtud de que, en el marco de la convención única ya referida, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes agregó tales sustancias para ser consideradas estupefacientes. Asimismo se precisa la expresión de la fórmula química de algunas de las sustancias ya incluidas en la relación contenida en el artículo 234 de la Ley General de Salud.—Por lo que se refiere a las sustancias psicotrópicas, la Ley General de Salud confiere al Consejo de Salubridad General y a la Secretaría de Salud la facultad de elaborar las listas de esas sustancias y, al efecto, establece una caracterización general de las mismas conforme a diversos grupos. Señala asimismo que son psicotrópicas las sustancias naturales o sintéticas depresoras o estimulantes del sistema nervioso central que, por su acción farmacológica puedan inducir a la farmacodependencia.—Los avances científicos han demostrado que la característica psicotrópica que pueda tener una sustancia determinada no previene necesaria y exclusivamente de los conceptos que configuran la definición empleada por la Ley General de Salud, lo que puede crear confusión entre la identificación y diferenciación conceptual entre estupefacientes y psicotrópicos, al margen de su composición química real y sus efectos en el ser humano.—Por lo anterior, someto a la consideración de esa representación que se incluya en el texto de la Ley General de Salud, el listado de las sustancias que se han determinado por las autoridades sanitarias federales como sujetas al control que la misma ley establece para los psicotrópicos, favoreciéndose así la exacta aplicación de legalidad para los efectos que de esta determinación se deriven.—En consecuencia, se propone que el listado de estas sustancias conserve la agrupación que ya establece la ley en vigor, distinguiendo las sustancias que al tener un escaso o nulo valor terapéutico, su uso indebido o abuso constituyen un problema especialmente grave para la salud pública; aquellas que, aun cuando tengan algún valor terapéutico, constituyen un problema grave para la salud pública; las que tiene amplios usos terapéuticos y constituyen un problema menor para la salud pública y, por último, las sustancias que carecen de valor terapéutico y se utilizan corrientemente en la industria.—Con la finalidad de contar con un mecanismo que permita actualizar esos listados en razón de nuevas determinaciones científicas comprobadas, se propone que se continúe facultando a la Secretaría de Salud para que, a través de listas que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, determine otras sustancias o productos derivados o preparados que las contengan y que deban sujetarse al mismo tratamiento de regulación. ..."

En los dictámenes rendidos por las Comisiones Unidas de Salubridad General y Primera Sección de la de Estudios Legislativos de veintiséis de no-

viembre de mil novecientos ochenta y siete, así como por la Comisión de Salubridad y Asistencia, de primero de diciembre del mismo año, se indicó, entre otras cosas, que el propósito principal de la reforma era precisar de mejor manera las sustancias que de acuerdo con la ley son estupefacientes o psicotrópicos; que las precisiones que se introducen en el diverso artículo 245, en el que se enlistan las sustancias consideradas como psicotrópicas, permitirán que el texto de la ley que se pretende reformar concuerde con disposiciones jurídicas de carácter internacional que ya son derecho vigente en nuestro país, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 133 de la Carta Magna; que esos instrumentos internacionales son la Convención Única sobre Estupefacientes suscrita en la ciudad de Nueva York, en mil novecientos sesenta y uno, aprobada por esta misma Cámara el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y seis y ratificada por nuestro país en mil novecientos sesenta y siete, además del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas celebrado en Viena en mil novecientos setenta y uno, aprobado igualmente por el Senado de la República el veintinueve de diciembre de mil novecientos setenta y dos.

Asimismo, que la reforma al artículo 245 obedecía a que hasta esa fecha la ley había venido conteniendo en su artículo 244, una definición de carácter general para aludir a los psicotrópicos, y se refiere a "sustancias naturales o sintéticas, depresoras o estimulantes del sistema nervioso central que, por su acción farmacológica puedan inducir a la farmacodependencia"; que además, el artículo 244 faculta a la Secretaría de Salud, a determinar específicamente sustancias psicotrópicas; que la iniciativa buscaba sustituir la definición genérica contenida en la ley por el listado de sustancias que contiene: la denominación común internacional, otras denominaciones comunes o vulgares y la denominación química en cada caso, con lo que se dijo, se ganaba así en claridad legal y se favorecía: "La exacta aplicación del principio de legalidad"; que la reforma se justificaba, además, porque en los instrumentos internacionales citados se habían considerado como psicotrópicos algunos compuestos que no se ajustaban a la definición expresada. Se indicó también que debía mantenerse abierta la posibilidad de incluir nuevas sustancias en los listados de estupefacientes y psicotrópicos para lo cual debía mantenerse la facultad que tiene la Secretaría de Salud para declarar estupefacientes o psicotrópicos a otras sustancias que tuvieran ese carácter; que las modificaciones al artículo 246, obedecían a la inclusión en el artículo precedente de las sustancias psicotrópicas, según el grupo a que corresponden, por lo que este precepto buscaba establecer la facultad de la Secretaría de Salud para determinar cualquier otra sustancia no incluida en el propio artículo 245 y que debían ser consideradas como psicotrópicas, debiéndose publicar las listas correspondientes en el Diario Oficial de la Federación.

En relación con el contenido de la Convención Única sobre Estupefacientes, las partes que la adoptaron aceptaron las obligaciones que se contienen en su artículo cuarto, párrafo primero, inciso a), que son:

"Las partes adoptarán todas las medidas legislativas y administrativas que puedan ser necesarias: a) Para dar cumplimiento a las disposiciones de la presente convención en sus respectivos territorios."

Por su parte, en el artículo 36, fracción 1, de ese pacto se establece lo siguiente:

"1. A reserva de lo dispuesto por su Constitución, cada una de las partes se obliga a adoptar las medidas necesarias para que el cultivo y la producción, la fabricación, extracción, preparación, posesión, ofertas en general, ofertas de venta, distribución, compra, venta, despacho por cualquier concepto, corretaje, expedición, expedición en tránsito, transporte, importación y exportación de estupefacientes, no conformes a las disposiciones de esta convención o cualesquiera otros actos que en opinión de la parte puedan efectuarse en infracción a las disposiciones de la presente convención, se consideren como delitos si se cometen intencionalmente y que los delitos graves sean castigados en forma adecuada, especialmente con penas de prisión u otras penas de privación de libertad."

Por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas adoptó la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, celebrada en la ciudad de Viena, Austria, el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho; convención que el plenipotenciario de México, debidamente autorizado firmó, ad referendum.

Esta última convención fue aprobada por la Cámara de Senadores de nuestro país el treinta de noviembre de mil novecientos ochenta y nueve, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de nueve de febrero de mil novecientos noventa; el veintisiete del mismo mes y año, el instrumento de ratificación es suscrito por el titular del Poder Ejecutivo Federal, y para su debida observancia, en cumplimiento a la fracción I del artículo 89 constitucional, éste promulgó el decreto de la referida convención, el cual fue publicado el cinco de septiembre de mil novecientos noventa, en el Diario Oficial de la Federación.

De su contenido se advierte que la referida convención tiene como fines la necesidad de fortalecer y complementar las medidas preventivas de

la diversa Convención Única sobre Estupefacientes, celebrada en la ciudad de Nueva York el treinta de marzo de mil novecientos sesenta y uno, aprobada por el Senado de la República el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y seis y publicada en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de mil novecientos sesenta y siete y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de Viena, de mil novecientos setenta y uno, con el propósito de enfrentarse a la magnitud y difusión del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas y sus graves consecuencias que tengan una dimensión internacional.

En cuanto al tema del presente asunto, la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, señala en su artículo 1, entre otras cosas, que, por sustancia psicotrópica, deberá entenderse cualquier sustancia natural o sintética, o cualquier material natural que figure en las listas I, II, III o IV del Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas, citado en último término y que, por cuadros I y II, la lista de sustancias que con esa numeración se anexa a dicha convención.

Los artículos 2 y 3 de la Convención que se analiza señalan:

"Artículo 2. Alcance de la presente convención.—1. El propósito de la presente convención es promover la cooperación entre las partes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (sic) que tengan una dimensión internacional. En el cumplimiento de las obligaciones que hayan contraído en virtud de la presente convención, las partes adoptarán las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.—2. Las partes cumplirán sus obligaciones derivadas de la presente convención de manera que concuerde con los principios de la igualdad soberana y de la integridad, territorial de los Estados y de la no intervención en los asuntos internos de otros Estados.—Una parte no ejercerá en el territorio de otra parte competencias ni funciones que hayan sido reservadas exclusivamente a las autoridades de esa otra parte por su derecho interno."

"Artículo 3. Delitos y sanciones.—1. Cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales en su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente.—a) i) La producción, la fabricación, la extracción, la preparación, la oferta, la oferta para la venta, la

distribución, la venta, la entrega en cualesquiera condiciones, el corretaje, el envío, el envío en tránsito, el transporte, la importación o la exportación de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica en contra de lo dispuesto en la convención de 1961, en la convención de 1961 en su forma enmendada o en el convenio de 1971; ii) El cultivo de la dormidera, el arbusto de coca o la planta de *cannabis* con objeto de producir estupefacientes en contra de lo dispuesto en la convención de 1961 y en la convención de 1961 en su forma enmendada; iii) La posesión o la adquisición de cualquier estupefaciente o sustancia psicotrópica con objeto de realizar cualquiera de las actividades enumeradas en el precedente apartado i); iv) La fabricación, el transporte o la distribución de equipos, materiales o de las sustancias enumeradas en el cuadro I y el cuadro II, a sabiendas de que van a utilizarse en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o para dichos fines; v) La organización, la gestión o la financiación de alguno de los delitos enumerados en los precedentes apartados i), ii), iii) o iv).—b) i) La conversión o la transferencia de bienes a sabiendas de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo, o de un acto de participación en tal delito o delitos, con objeto de ocultar o encubrir el origen ilícito de los bienes o de ayudar a cualquier persona que participe en la comisión de tal delito o delitos a eludir las consecuencias jurídicas de sus acciones; ii) La ocultación o el encubrimiento de la naturaleza, el origen, la ubicación, el destino, el movimiento o la propiedad reales de bienes, o de derechos relativos a tales bienes, a sabiendas de que proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos.—c) A reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico: i) La adquisición, la posesión o la utilización de bienes, a sabiendas, en el momento de recibirlos, de que tales bienes proceden de alguno o algunos de los delitos tipificados de conformidad con el inciso a) del presente párrafo o de un acto de participación en tal delito o delitos; ii) La posesión de equipos o materiales o sustancias enumeradas en el cuadro I y el cuadro II, a sabiendas de que se utilizan o se habrán de utilizar en el cultivo, la producción o la fabricación ilícitos de estupefacientes o sustancias psicotrópicas o para tales fines; iii) Instigar o inducir públicamente a otros, por cualquier medio, a cometer alguno de los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo o a utilizar ilícitamente estupefacientes o sustancias psicotrópicas; iv) La participación en la comisión de alguno de los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, la asociación y la confabulación para cometerlos, la tentativa de cometerlos, y la asistencia, la incitación, la facilitación o el asesoramiento

to en relación con su comisión.—2. A reserva de sus principios constitucionales y a los conceptos fundamentales de su ordenamiento jurídico, cada una de las partes adoptará las medidas que sean necesarias para tipificar como delitos penales conforme a su derecho interno, cuando se cometan intencionalmente, la posesión, la adquisición o el cultivo de estupefacientes o sustancias psicotrópicas para el consumo personal en contra de lo dispuesto en la Convención de 1961, en la convención de 1961 en su forma enmendada o en el convenio de 1971.—3. El conocimiento, la intención o la finalidad requeridos como elementos de cualquiera de los delitos enunciados en el párrafo 1 del presente artículo podrán inferirse de las circunstancias objetivas del caso.—4. a) Cada una de las partes dispondrá que, por la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo se apliquen sanciones proporcionadas a la gravedad de esos ... de privación de libertad, las sanciones pecuniarias y el decomiso.—b) Las partes podrán disponer, en los casos de delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, que, como complemento de la declaración de culpabilidad o de la condena, el delincuente sea sometido a medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación o reinserción social.—c) No obstante lo dispuesto en los incisos anteriores, en los casos apropiados de infracciones de carácter leve, las partes podrán sustituir la declaración de culpabilidad o la condena por la aplicación de otras medidas tales como las de educación, rehabilitación o reinserción social, así como, cuando el delincuente sea un toxicómano, de tratamiento y postratamiento.—d) Las partes podrán, ya sea a título sustitutivo de la declaración de culpabilidad o de condena por un delito tipificado de conformidad con el párrafo 2 del presente artículo o como complemento de dicha declaración de culpabilidad o de dicha condena, disponer medidas de tratamiento, educación, postratamiento, rehabilitación o reinserción social del delincuente.—5. Las partes dispondrán lo necesario para que sus tribunales y demás autoridades jurisdiccionales competentes puedan tener en cuenta las circunstancias de hecho que den particular gravedad a la comisión de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo tales como: a) La participación en el delito de un grupo delictivo organizado del que el delincuente forma parte.—b) La participación del delincuente en otras actividades delictivas internacionales organizadas.—c) La participación del delincuente en otras actividades ilícitas cuya ejecución se vea facilitada por la comisión del delito.—d) El recurso a la violencia o el empleo de armas por parte del delincuente.—e) El hecho de que el delincuente ocupe un cargo público y de que el delito guarde relación con ese cargo.—f) La victimización o utilización de menores de edad.—g) El hecho de que el delito se haya cometido en establecimientos penitenciarios, en una institución educativa o en un

centro asistencial o en sus inmediaciones o en otros lugares a los que escolares y estudiantes acudan para realizar actividades educativas, deportivas y sociales.—h) Una declaración de culpabilidad anterior, en particular por delitos análogos, por tribunales extranjeros o del propio país, en la medida en que el derecho interno de cada una de las partes lo permita.—6. Las partes se esforzarán por asegurarse de que cualesquiera facultades legales discrecionales, conforme a su derecho interno, relativas al enjuiciamiento de personas por los delitos tipificados de conformidad con lo dispuesto en el presente artículo, se ejerzan para dar la máxima eficacia a las medidas de detección y represión respecto de esos delitos teniendo debidamente en cuenta la necesidad de ejercer un efecto disuasivo en lo referente a la comisión de esos delitos.—7. Las partes velarán porque sus tribunales o demás autoridades competentes tengan en cuenta la gravedad de los delitos enumerados en el párrafo 1 del presente artículo y las circunstancias enumeradas en el párrafo 5 del presente artículo al considerar la posibilidad de conceder la libertad anticipada o la libertad condicional a personas que hayan sido declaradas culpables de alguno de esos delitos.—8. Cada una de las partes establecerá, cuando proceda, en su derecho interno un plazo de prescripción prolongado dentro del cual se pueda iniciar el procesamiento por cualquiera de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo. Dicho plazo será mayor cuando el presunto delincuente hubiese eludido la administración de justicia.—9. Cada una de las partes adoptará medidas adecuadas, conforme a lo previsto en su propio ordenamiento jurídico, para que la persona que haya sido acusada o declarada culpable de alguno de los delitos tipificados de conformidad con el párrafo 1 del presente artículo, que se encuentre en el territorio de dicha parte, comparezca en el proceso penal correspondiente.—10. A los fines de la cooperación entre las partes prevista en la presente convención, en particular la cooperación prevista en los artículos 5, 6, 7 y 9 los delitos tipificados de conformidad con el presente artículo no se considerarán como delitos políticamente motivados, sin perjuicio de las limitaciones constitucionales y de los principios fundamentales del derecho interno de las partes.—11. Ninguna de las disposiciones del presente artículo afectará al principio de que la tipificación de los delitos a que se refiere o de las excepciones alegables en relación con éstos queda reservada al derecho interno de las partes y de que esos delitos han de ser enjuiciados y sancionados con arreglo a lo previsto en ese derecho."

En el convenio en análisis, se anexan dos cuadros de sustancias psicotrópicas para los efectos del mismo, y que son las siguientes:

ANEXO

"CUADRO I

Ácido lisérgico

Efedrina

Ergometrina

Ergotamina

1 -fenil - 2 -propanona

Seudoefedrina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro siempre que la existencia de dichas sales sea posible.

CUADRO II

Acetona

Ácido antranílico

Ácido fenilacético

Anhídrido acético

Éter etílico

Piperidina

Las sales de las sustancias enumeradas en el presente cuadro, siendo que la existencia de dichas sales sea posible."

El veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro, así como el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, los listados por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud, que respectivamente son del tenor siguiente:

"Listado por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud.—Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Salud.—Augusto Bondani Guasti, director general de Control de Insumos para la Salud de la Secretaría de Salud, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 246, 251, 252 de la Ley General de Salud, y 12, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, y Considerando.—Que el control sanitario de sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representen; Que el criterio para determinar las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias con respecto a las sustancias psicotrópicas, está debidamente contemplado en la Ley General de Salud; Que con fecha 5 de septiembre de 1990, se publicó el Decreto de promulgación de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, en el cual se contemplan como psicotrópicas sustancias que no están contenidas como tales en el artículo 245 de la Ley General de Salud; Que son necesarias medidas de control con respecto a determinadas sustancias, como los precursores,

productos químicos y disolventes que se utilizan en la fabricación de sustancias psicotrópicas, y que, por la facilidad con que se consiguen, han provocado un aumento en su consumo, por lo que se expide el siguiente:

"Listado por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud.

"Grupo II

"Butorfanol

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Grupo III

"Amoxapina

"Ácido barbitúrico (2, 4, 6 Trihidroxipiramidina)

"Clozapina

"Fenilpropanolamina

"Pemolina

"Pimozide

"Risperidona

"Zipeprol

"Zopiclona

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"Grupo IV

"Biperideno

"Certalina

"Efedrina

"Ergometrina (Ergonovina)

"Ergotamina

"1- Fenil 2- Propanona

"Flumazenil

"Pseudoefedrina

"Tiopental

"Tramadol

"Trazolidona

"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"México, D. F., a 15 de agosto de 1994. El director general de Control de Insumos para la Salud, Augusto Bondani Guasti. Rúbrica."

"Listado que modifica los grupos III y IV del diverso por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del

artículo 245 de la Ley General de Salud.—Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos. Secretaría de Salud.—Listado que modifica los grupos III y IV del diverso por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud, publicado el 24 de octubre de 1994.—Carlos R. Pacheco Escobedo, director general de Control de Insumos para la Salud de la Secretaría de Salud, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 246, 251 y 252 de la Ley General de Salud, y 12, fracción XIV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud, y Considerando.—Que el control sanitario de sustancias psicotrópicas y las materias primas que intervengan en su elaboración compete en forma exclusiva a la Secretaría de Salud, en función del potencial de riesgo para la salud que estos productos representen; Que el criterio para determinar las medidas de control y vigilancia que deberán adoptar las autoridades sanitarias con respecto a las sustancias psicotrópicas, está debidamente contemplado en la Ley General de Salud; Que existen diversidad de sustancias psicotrópicas que, por su uso y valor terapéuticos constituyen un problema para la salud pública en grados diferentes, por lo que se expide el siguiente: Listado que modifica los grupos III y IV del diverso por el que se adicionan las sustancias psicotrópicas que se mencionan, a los grupos II, III y IV del artículo 245 de la Ley General de Salud, publicado el 24 de octubre de 1994, para quedar como sigue:

- "Grupo III
 - "Amoxapina
 - "Ácido barbitúrico (2, 4, 6 Trihidroxipirimidina)
 - "Clozapina
 - "Efedrina
 - "Ergometrina (Ergonovina)
 - "Ergotamina
 - "1- Fenil 2- Propanona
 - "Fenilpropanolamina
 - "Pemolina
 - "Pimozide
 - "Pseudoefedrina
 - "Risperidona
 - "Zipeprol
 - "Zopiclona
 - "Y sus sales, precursores y derivados químicos.
-
- "Grupo IV
 - "Biperideno

"Sertralina
"Flumazenil
"Tiopental
"Tramadol
"Trazolidona
"Y sus sales, precursores y derivados químicos.

"México, D. F., a 11 de mayo de 1995. El director general de Control de Insumos para la Salud, Carlos R. Pacheco Escobedo.– Rúbrica."

Ahora bien, sostiene el recurrente que de aceptarse válido que el listado de la autoridad administrativa, complementa el artículo 245 de la Ley General de Salud, tendría que concluirse sobre su inconstitucionalidad, por ocuparse de una materia, que en términos del artículo 73, fracciones XVI y XXI, de la Constitución Federal, únicamente le corresponde al Congreso de la Unión la tipificación de las conductas punibles y la sanción correspondiente.

A fin de dar contestación al motivo de inconformidad, conviene recordar el contenido de la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas (transcrito en párrafos precedentes, en la parte que interesa), así como señalar lo establecido por el artículo 73, fracciones XVI y XXI, de la Carta Magna:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XVI. Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.

"...

"XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse."

De todo ello se advierte que, el propósito del convenio en cita, es promover y fortalecer la cooperación entre las partes signantes a fin de que puedan hacer frente con mayor eficacia a los diversos aspectos del tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas que tengan una dimensión internacional, así como que, para el cumplimiento de las obligaciones contraídas

en tal convención, las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias, comprendidas las de orden legislativo y administrativo, de conformidad con las disposiciones fundamentales de sus respectivos ordenamientos jurídicos internos.

De lo anterior se sigue, como lo sostuvo el Tribunal Unitario, que en forma alguna se trastocan los artículos 49, 73, fracciones XVI y XXI, 74, 76 y 131 constitucionales, en razón de que la inclusión al artículo 245 de la Ley General de Salud de los listados que modificaron y adicionaron las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV, publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, respectivamente, en forma alguna controvierte la prohibición constitucional dispuesta en el artículo 49 del Pacto Federal que impide se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, porque en la especie, con los mismos no se crea, ni sanciona algún delito federal.

Si bien la Secretaría de Salud emitió sendos listados que modificaron y adicionaron diversas sustancias psicotrópicas al artículo 245 de la Ley General de Salud, ello fue porque el propio Congreso de la Unión al reformar la citada ley, le otorgó facultades.

De esta manera, si a través de los listados de mérito, se modificaron y adicionaron diversas sustancias psicotrópicas al artículo 245 de la Ley General de Salud, es legal acudir a este último para determinar la naturaleza de las sustancias cuya posesión ilícita se penaliza, ya que dicho proceder fue autorizado por el propio Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales.

En efecto, tanto el artículo 244, como el 246 de la Ley General de Salud, facultan a la autoridad administrativa a determinar cualquier otra sustancia que no esté incluida en el artículo 245 del propio ordenamiento y que deba ser considerada como psicotrópica para los efectos de la propia ley, señalando únicamente como requisito que, las listas correspondientes se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, precisando el grupo a que corresponde cada una de las sustancias, dispositivo que, como quedó precisado, uno de los motivos que dieron origen a su reforma de veintitrés de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, fue que el texto de la Ley General de Salud fuera acorde a las disposiciones jurídicas de carácter internacional; por lo que la intención de la ley en comento fue mantener abierta la posibilidad de incluir nuevas sustancias en los listados de estupefacientes y psicotrópicos para lo

cual se indicó, debía mantenerse la facultad de la Secretaría de Salud para declarar estupefacientes o psicotrópicos a las sustancias que tengan esas características.

Luego, es constitucionalmente válido que la Secretaría de Salud emita, con fundamento, en los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud, los listados que adicionan y modifican las sustancias psicotrópicas a los grupos II, III y IV del artículo 245 del mismo ordenamiento legal, dado que el propio Congreso de la Unión en ejercicio de sus facultades constitucionales, le otorgó esa facultad al reformar los citados preceptos legales, pues atendiendo a la finalidad de la reforma, ello fue con el propósito de estar acorde a las disposiciones de carácter internacional (Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas), que dispone que la referida sustancia es un psicotrópico.

Por disposición del propio Congreso de la Unión, para la integración del tipo penal del delito contra la salud en las diversas modalidades que ahí se describen, se autoriza por una parte, acudir a diversos ordenamientos jurídicos como lo son, la Ley General de Salud y el precitado convenio, y por otra, que la adición o inclusión que hizo la Secretaría de Salud, a través del director general de Control de Insumos para la Salud, debe estimarse como una facultad del Ejecutivo Federal para ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, en este caso, del Código Penal Federal y de la Ley General de Salud, en términos del artículo 89, fracción I, de la Norma Fundamental.

No es obstáculo para alcanzar la conclusión anterior el hecho de que la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas fuera adoptada por el Estado Mexicano con posterioridad a la reforma de los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud.

Ello porque, por un lado, no se trata de la única convención internacional que sustenta el propósito del legislador de brindar a la autoridad administrativa la atribución de definir cuáles son las sustancias psicotrópicas, pues como quedó demostrado, desde mil novecientos sesenta y uno se habían emitido ordenamientos internacionales en torno al tema; por otro lado, el instrumento internacional emitido con posterioridad a la reforma legal, en todo caso, convalida a esta última, pues a raíz de su adopción en mil novecientos noventa constituye derecho positivo en nuestro país.

Por otro lado, le asiste la razón jurídica al Tribunal Unitario, en la parte en donde considera que tampoco se transgrede lo dispuesto por el párrafo se-

gundo del artículo 131 constitucional, porque si bien no es facultad del Ejecutivo legislar sobre la materia de salud pública, como lo afirma el recurrente, en la especie respecto a los listados de que se trata su trámite tiene sustento en la aludida Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas Adoptada en Viena, Austria, el veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho.

Asimismo, cuando dicho órgano de control constitucional estima que no era necesario que el Congreso de la Unión elevara a rango de ley la relación de los listados a que se ha hecho referencia, ya que su inclusión en tal precepto deviene de la facultad que tiene la Secretaría de Salud para determinar cualquier sustancia no incluida en los grupos a que se refiere esa ley que deba ser considerada como psicotrópica que estará sujeta a control sanitario, así como los productos, derivados o preparados que la contengan, lo cual como se advierte no es inconstitucional merced a que con ello no se está legislando sobre un nuevo delito federal y por el contrario se establece en el artículo 246 que los listados deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación precisando el grupo a que corresponde cada una de las sustancias, tal como se realizó, lo que en forma alguna se traduce en que con ello una secretaría del Ejecutivo se haya pronunciado sobre la materia de delitos federales, para así estar en el caso de elevar a rango de ley los listados de que se trata, por lo cual, los preceptos 244 y 246 de la Ley General de Salud, así como los listados publicados en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa y cuatro y el veintiséis de julio de mil novecientos noventa y cinco, contrario a lo que se sostiene no son inconstitucionales.

Es importante señalar, por guardar relación con el presente asunto, que se ha considerado que no es necesario la existencia de un proceso legislativo para que tuviera vigencia en nuestro país lo pactado en la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas, de veinte de diciembre de mil novecientos ochenta y ocho, por ello, no se transgrede el artículo 73, fracción XXI, de la Constitución General de la República.

El criterio de mérito fue sustentado por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver por unanimidad de nueve votos, el amparo directo en revisión 2922/98, y que dio origen a la tesis que es del tenor siguiente:

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo X, agosto de 1999

"Tesis P. LX/99

"Página 55

"SALUD, DELITO CONTRA LA. LA POSESIÓN DE EFEDRINA SE TIPIFICA NO OBSTANTE QUE DICHA SUSTANCIA NO ESTÉ CONSIDERADA COMO ESTUPEFACIENTE O PSICOTRÓPICO EN LA LEY GENERAL DE SALUD SI, CONFORME AL ARTÍCULO 193 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, TIENE ESA CATALOGACIÓN EN UN TRATADO INTERNACIONAL.—Si bien es cierto que la 'efedrina' no se encuentra contenida en el artículo 245 de la Ley General de Salud como una de las sustancias consideradas estupefacientes o psicotrópicos, de ello en modo alguno puede concluirse que su posesión no pueda considerarse ilícita en los términos del artículo 195 del Código Penal Federal, pues el diverso 193 del mismo código punitivo incluye, dentro de esa categoría, no sólo a las descritas en la Ley General de Salud, sino también a las que así se cataloguen en los tratados internacionales; lo que ocurre respecto de esa sustancia, pues la misma así está catalogada en la Convención Única sobre Estupefacientes, celebrada en la ciudad de Nueva York el treinta de marzo de mil novecientos sesenta y uno, aprobada por el Senado de la República el veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, cuyo decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de mayo de mil novecientos sesenta y siete."

"Amparo directo en revisión 2922/98. Bulmaro Peralta Espinoza. 18 de mayo de 1999. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Mariano Azuela Güitrón y José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretario: Homero Fernando Reed Ornelas."

Consideraciones similares a las plasmadas con antelación, motivaron la emisión de la tesis que a la letra dice:

"Novena Época

"Instancia: Primera Sala

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

"Tomo XXII, agosto de 2005

"Tesis 1a. LXXXIV/2005

"Página 304

"SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS. EL ARTÍCULO 246 DE LA LEY GENERAL DE SALUD, AL FACULTAR A LA SECRETARÍA DE SALUD PARA MODIFICAR EL LISTADO CONTENIDO EN EL NUMERAL 245 DE DICHA LEY, NO VIOLA EL ARTÍCULO 73, FRACCIONES XVI Y XXI, DE LA CONSTITUCIÓN FE-

DERAL.—El citado artículo 246, al facultar a la Secretaría de Salud para determinar cualquier otra sustancia no incluida en el artículo 245 del aludido ordenamiento legal y que deba considerarse como psicotrópica para los efectos de esa ley, señalando únicamente como requisito que las listas correspondientes se publiquen en el Diario Oficial de la Federación, precisando el grupo al que corresponde cada una de las sustancias, no viola el artículo 73, fracciones XVI y XXI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Lo anterior es así porque uno de los motivos que originaron la reforma de 23 de diciembre de 1987 a tales preceptos legales, consistió en que el texto de la Ley General de Salud fuera acorde con las disposiciones jurídicas internacionales signadas en la materia (Convención Única sobre Estupefacientes en 1961 y el Convenio sobre Sustancias Psicotrópicas de 1971), las cuales constituyen derecho vigente en nuestro país, conforme al artículo 133 constitucional; de manera que la intención del legislador fue mantener la posibilidad de incluir nuevas sustancias en los listados de estupefacientes y psicotrópicos, para lo cual debía permanecer la facultad de la Secretaría de Salud para declarar como tales a las sustancias que tengan esas características, como fue el caso de la pseudoefedrina incluida en el listado que modifica, entre otros, el grupo III del artículo 245 de la Ley General de Salud, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1995, el cual emitió el director general de Control de Insumos para la Salud de dicha secretaría, con fundamento en el artículo 246 de la citada ley.

"Amparo en revisión 1756/2004. 1o. de junio de 2005. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Nínive Ileana Penagos Robles."

Es por las razones anteriores, los agravios expuestos por el recurrente, son infundados.

QUINTO.—Lo que manifiesta el recurrente en el segundo de sus agravios, en relación con el artículo 400 bis, párrafo sexto, del Código Penal Federal, es infundado.

La parte quejosa ahora recurrente, en su escrito inicial de demanda de garantías, impugnó por considerarlo inconstitucional el artículo de mérito, ya que en su concepto, es contrario al principio de presunción de inocencia, por lo que se conculca lo previsto en los artículos 14, párrafo segundo, 16, párrafo primero, 19, párrafo primero, 21, párrafo primero, y 102 apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El artículo 400 bis, párrafo sexto, del Código Penal Federal, es del tenor siguiente:

"Artículo 400 bis. Se impondrá de cinco a quince años de prisión y de mil a cinco mil días multa al que por sí o por interpósita persona realice cualquiera de las siguientes conductas: adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con alguno de los siguientes propósitos: ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita. ... Para efectos de este artículo se entiende que son producto de una actividad ilícita, los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia."

Ahora bien, en los mismos términos en que resolvió el Tribunal Unitario cuando emitió la sentencia impugnada, se pronunció esta Primera Sala, al resolver el día veintiséis de octubre de dos mil cinco, el amparo en revisión 1374/2005, siendo ponente la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Las consideraciones que sustentaron esta resolución, son del tenor siguiente:

"En el artículo 20, apartado A, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se consagran diversas garantías exclusivamente a favor del inculpado, entre otras, la de no autoincriminación y la de defensa.—Podemos considerar que las garantías establecidas en las fracciones II, III, IV, V, VI, VII y IX del apartado A del señalado artículo 20, se comprenden en la garantía de defensa *lato sensu*, y que cada una de ellas en lo individual, constituye una especie de la garantía de defensa.—Dichas fracciones literalmente establecen: (se transcribe).—Las garantías antes transcritas, se pueden clasificar de la siguiente manera: 1) Garantía de no autoincriminación.—El derecho a la no autoincriminación se encuentra establecido en la fracción II del artículo 20 constitucional y es un derecho específico de la garantía genérica de defensa que supone la libertad del inculpado para declarar o no, sin que de su pasividad oral o escrita se infiera su culpabilidad, es decir, sin que su derecho a guardar silencio sea utilizado como un indicio de responsabilidad en los hechos ilícitos que le son imputados.—En otras palabras, el derecho de no autoincriminación debe ser entendido como el derecho que tiene todo inculpado a no ser obligado a declarar, ya sea confesando o negando los hechos

que se le imputan; razón por la cual se prohíben la incomunicación, la intimidación y la tortura, e incluso se especifica que la confesión rendida ante cualquier autoridad distinta del Ministerio Público o del Juez, o ante éstos sin la presencia de su defensor carecerá de valor probatorio. Sin embargo, debe destacarse que de dicha garantía no se desprende que el inculpado esté autorizado a declarar con falsedad ante la autoridad, sino solamente a no ser obligado a declarar.—El indiciado en la averiguación previa posee el derecho constitucional de no declarar. Cualquier acto de incomunicación, intimidación o tortura, invalida su declaración careciendo de valor la prueba confesional. Esto independientemente de la responsabilidad penal en que incurra la autoridad que actúe con exceso.—En el proceso penal, el derecho a no declarar por parte del acusado, subsiste. El Juez y las partes en el juicio no podrán obligar al procesado a declarar en su contra, aun cuando se le cite como testigo por sus coprocesados. La violación del mandamiento constitucional le quita a la declaración del acusado el valor de prueba confesional y de testimonio de calidad.—En este orden de ideas, la garantía de no autoincriminación del inculpado rige todo el proceso penal, incluida la averiguación previa, y sin que existan limitaciones a este derecho por parte de la ley secundaria, como lo establece el artículo 20 constitucional en su último párrafo: (se transcribe).—Cuando la Constitución establece que el inculpado 'no podrá ser obligado a declarar' no distingue entre los diversos sentidos que puede tener su declaración: adversa o favorable al inculpado, por lo que también debe entenderse comprendido el derecho al silencio.—El derecho al silencio es un acto de defensa del inculpado que presupone su libertad de declarar y del cual no se deduce su culpabilidad en los hechos ilícitos, tampoco debe ser apreciado como una retractación de sus declaraciones anteriores.—Las consideraciones anteriores encuentran sustento en la siguiente tesis: 'DERECHO DE NO AUTOINCRIMINACIÓN. ALCANCE DEL CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 20, APARTADO A, FRACCIÓN II, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (se transcribe).—En relación con la garantía de no autoincriminación se encuentran las garantías que rigen la declaración preparatoria, establecidas en la fracción III del propio artículo 20.—La declaración preparatoria, es el acto a través del cual comparece el procesado ante el órgano jurisdiccional, con el objeto de hacerle conocer el hecho punible por el que el Ministerio Público ejerció la acción penal en su contra para que pueda llevar a cabo sus actos de defensa, y que el Juez resuelva su situación jurídica, dentro del término constitucional.—De conformidad con la señalada fracción III, esta declaración preparatoria se da en las cuarenta y ocho horas siguientes en que el inculpado queda a disposición del Juez, es decir, a partir de la consignación; debiendo además llevarse a cabo en audiencia pública.—2) Garantía de defensa adecuada.—Por otra parte, la garantía específica de defensa se distingue del derecho a la

no autoincriminación ya que otorga al inculpado el derecho a una defensa adecuada mediante actos positivos, es decir, mientras que el derecho a la no autoincriminación supone la inactividad del sujeto sobre el que recae la imputación (el derecho frente a la autoridad de no confesar o confesarse culpable), el derecho de defensa recae en otros derechos subjetivos comprendidos en las fracciones IV, V, VI, VII y IX del mismo artículo 20 y que consisten en la facultad para carearse con quien deponga en su contra, ofrecer pruebas para comprobar su inocencia, se le faciliten los datos que constan en el expediente, sea informado de los derechos que a su favor consigna la Constitución, ser asistido por un defensor o persona de confianza, y ser juzgado en audiencia pública.—Así las cosas, el derecho de defensa comprende derechos específicos a través de los que el inculpado puede manifestarse activamente para probar su inocencia y las correlativas obligaciones de la autoridad de proveer la información necesaria para una defensa adecuada, así como de desahogar las pruebas que ofrezca.—La disposición constitucional de mérito consagra la garantía de defensa, la cual puede ejercerse por sí o mediante asesor, para probar la inocencia de la acusación.—La garantía de defensa, constituye una formalidad en el proceso penal, tanto en la averiguación previa como en el juicio.—En este orden de ideas, el sentido y alcance de las garantías específicas de defensa contenidas en el apartado A, fracciones IV, V, VI, VII y IX del artículo 20 constitucional, se infieren de lo establecido en la propia norma constitucional: a) Careos. La garantía contenida en la fracción IV del artículo 20 constitucional se refiere a que el inculpado podrá ser careado, siempre que lo solicite, con quien deponga en su contra, es decir, admite la confrontación del acusado con los testigos de cargo. Dicho careo tiene por objeto que el inculpado vea y conozca a las personas que declaran en su contra, para que no se puedan formar artificiosamente testimonios en su perjuicio y para permitirle que formule todas las preguntas que estime pertinentes para su defensa. El ofrecimiento de esta prueba procesal ha sido interpretado como un acto procesal complementario que requiere para su realización, la solicitud del procesado de que se lleve a cabo, como se puede apreciar del siguiente criterio del Pleno de esta Suprema Corte: 'CAREOS CONSTITUCIONALES. CUÁNDO ES OBLIGATORIA SU CELEBRACIÓN.' (se transcribe).—b) Ofrecimiento de pruebas. En la fracción V, se establece la garantía de ofrecer pruebas para probar su inocencia, con la correlativa obligación de la autoridad de recibirlas y desahogarlas. El sistema previsto en dicha garantía es un sistema de prueba libre, en el sentido de que el inculpado podrá presentar todas las pruebas que quiera, así como valerse de los testigos que necesite para apoyar su defensa. Estos últimos, incluso, pueden ser constreñidos a comparecer al lugar del proceso a través de medios de apremio y siempre que de hecho se ubiquen en donde el proceso se lleve a cabo. Durante la Quinta Época del *Semanario*

Judicial de la Federación, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió un criterio en el que estableció que, si el acusado se encuentra prófugo de la justicia, no puede gozar de esta garantía, pues su ausencia le haría imposible practicar cualquier diligencia de las que a su favor establece el artículo 20. Dicha tesis es del siguiente tenor: 'PRÓFUGOS, GARANTÍAS DE LOS.' (se transcribe).—c) Audiencia. El carácter público del proceso penal se advierte de lo dispuesto en la fracción VI que contiene el derecho de ser juzgado en audiencia pública por un Juez o por un jurado de ciudadanos en caso de que sean delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad de la Nación. Esta necesidad de publicidad de los juicios se da precisamente para evitar los juicios secretos y la comisión de injusticias, pues el proceso se lleva a cabo abiertamente, es decir, con la presencia del público que supervisa cómo actúan las autoridades judiciales ante los inculpados. La garantía de audiencia pública consagrada en esta fracción está relacionada con el artículo 14 de la Constitución ya que es una formalidad esencial del proceso penal sin la cual no puede privarse legalmente de sus derechos a ninguna persona.—d) Defensa adecuada. En las fracciones VII y IX se encuentra la garantía de una defensa adecuada que comprende los derechos del inculpado de que se le faciliten todos los datos que solicite para su defensa y que consten en el proceso, así como de ser informado de las garantías que a su favor contiene la Constitución y a tener derecho a un defensor, ya sea nombrado por él o, en caso de no hacerlo, designado de oficio por el Juez. De acuerdo a lo establecido en el último párrafo del apartado A del artículo 20 constitucional, dichas garantías deben hacerse extensivas a la averiguación previa. En este sentido la Suprema Corte ha interpretado que dichas garantías deben entenderse y adaptarse a la naturaleza administrativa de la averiguación previa, como se advierte de la siguiente jurisprudencia: 'DEFENSA ADECUADA EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA. SU EJERCICIO NO ESTÁ SUBORDINADO A QUE EL MINISTERIO PÚBLICO TENGA QUE DESAHOGAR TODAS LAS DILIGENCIAS QUE PRACTIQUE CON LA PRESENCIA DEL INculpADO O SU DEFENSOR (INTERPRETACIÓN DE LAS FRACCIONES IX Y X DEL ARTÍCULO 20 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL).' (se transcribe).—Ahora bien, el artículo 400 bis, párrafo sexto, del Código Penal Federal, cuya inconstitucionalidad se demanda, es del siguiente tenor: (se transcribe). Analizando el tipo penal transcrito, de operaciones con recursos de procedencia ilícita, se tiene que está constituido por elementos objetivos, subjetivos y normativos, de acuerdo a lo siguiente: Elementos objetivos.—Sujeto activo: Quien por sí o por interpósita persona, adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera; —Lugar: Dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa; —Objeto: Recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza; Elementos subjetivos. —Con

el propósito de ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de los recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita. —Con conocimiento de que proceden o representan el *producto de una actividad ilícita*.—**Elemento normativo**.—Que proceden o representan el producto de una actividad ilícita.—Ahora bien, el sexto párrafo del precepto impugnado, se limita a establecer lo que se entiende por producto de una actividad ilícita, lo cual, si bien tiene estrecha relación con el elemento normativo, no puede estimarse que forme parte de éste.—Frente a un elemento normativo, la actividad del Ministerio Público o del Juez es de carácter valorativo y consiste en realizar un juicio de valor sobre el hecho, valoración que no puede realizarse de manera subjetiva, sino a la luz de una norma.—Así, el párrafo sexto referido, constituye la norma a la luz de la cual se valorará el elemento normativo, esto es, la ilicitud de la actividad de la que proceden los recursos, derechos o bienes.—En efecto, para poder determinar si se actualiza el elemento normativo del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, debe considerarse si la actividad de la que proceden los recursos es ilícita, para lo cual deberá valorarse si ésta se adecúa a lo establecido en la norma contenida en el sexto párrafo del artículo 400 bis del Código Penal Federal, es decir, si existen indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia.—En tales condiciones, el contenido del sexto párrafo referido, no constituye un complemento del tipo penal, sino es la norma a la cual el Ministerio Público o Juez acudirá a efecto de valorar el hecho de que se trate, esto es, para determinar si es ilícita o no la actividad de la que proceden los recursos, por tanto, no será a través del derecho a la no autoincriminación, sino del ejercicio de su derecho de defensa, que el inculpado estará en aptitud de desvirtuar tal valoración.—En esa virtud, el numeral que se combate no viola los principios de autoincriminación ni de presunción de inocencia, pues la hipótesis en él contenida tan sólo constituye una presunción *iuris tantum*, toda vez que admite prueba en contra.—Este Alto Tribunal ha sustentado que los principios constitucionales de debido proceso legal y el acusatorio resguardan en forma implícita el diverso principio de presunción de inocencia, dando lugar a que el gobernado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto en la Constitución Federal, así lo reconoce, al disponer expresamente que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito.—Lo anterior se encuentra contenido en la siguiente tesis: ‘PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. EL PRINCIPIO RELATIVO SE CONTIENE DE MANERA IMPLÍCITA

EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.' (se transcribe).—Ahora bien, no puede considerarse que al señalar el sexto párrafo del artículo 400 bis del Código Penal Federal 'y no pueda acreditarse su legítima procedencia', esté revirtiendo la carga de la prueba al inculpado, o eximiendo al Ministerio Público de la obligación que le fincan los artículos 21 y 102 constitucionales.—En efecto, tal señalamiento no obliga necesariamente al inculpado a demostrar la licitud de la procedencia de los recursos, pues como se verá más adelante, ello no constituye otra cosa que el derecho de defensa del inculpado.—De conformidad con los artículos 21 y 102 constitucionales, es al Ministerio Público a quien incumbe la investigación y persecución de los delitos, debiendo buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de los inculpados, lo cual se corrobora del artículo 19 del mismo ordenamiento fundamental, al establecer que el auto de formal prisión deberá expresar los datos que arroje la averiguación previa, los cuales deberán ser bastantes para comprobar el cuerpo del delito y hacer probable la responsabilidad del acusado.—Esta obligación constitucional del Ministerio Público de acreditar los elementos del delito y la probable responsabilidad del imputado, en esencia constituye el principio acusatorio en el que descansa el sistema penal mexicano.—No resulta contrario a dicho principio lo previsto en el sexto párrafo del artículo 400 bis impugnado, pues éste no revierte la carga de la prueba al inculpado, ya que el representante social deberá acreditar necesariamente determinados hechos, que concatenados entre sí, den como resultado una presunción *iuris tantum* que acrediten los elementos del ilícito de operaciones con recursos de procedencia ilícita y la probable responsabilidad del inculpado.—Efectivamente, el Ministerio Público para arribar a tales extremos y determinar que el inculpado realiza operaciones con recursos de procedencia ilícita, requiere la comprobación previa de determinados hechos o circunstancias, como lo son la actividad realizada: adquisición, enajenación, administración, custodia, cambio, depósito, otorgamiento en garantía, inversión, transportación o transferencia; el objeto respecto del cual se realiza: recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza; el lugar donde se realiza: dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o viceversa; el propósito con el que efectúa la actividad: ocultar, pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de los recursos, derechos o bienes o alentar alguna actividad ilícita, con conocimiento de que proceden de una actividad ilícita.—Estos hechos y circunstancias concatenadas entre sí, dan como resultado una presunción *iuris tantum* que el sujeto activo realiza operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo que se traduce en una prueba circunstancial que acredita los elementos del delito y la responsabilidad del sujeto, los cuales en todo caso, pueden ser desvirtuados a través del acreditamiento por parte del

inculpado, de la legítima procedencia de los recursos.—De no estimarse que para el acreditamiento del tipo delictivo de que se trata, se pueda acudir a la prueba circunstancial, se llegaría al absurdo de obligar al Ministerio Público a acreditar un hecho de imposible comprobación, en tanto que precisamente por la naturaleza del delito, el sujeto activo oculta la procedencia ilícita de los recursos.—La circunstancia de que el párrafo sexto del artículo impugnado establezca la necesidad de que se acredite la legítima procedencia de los recursos, no debe entenderse como un desplazamiento de la carga probatoria al sujeto activo, sino como el derecho de defensa que gozan todos los inculpados (como sucede en cualquier otro delito) para desvirtuar los elementos de prueba que arrojan los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad del acusado; es decir, el sujeto activo no tiene que probar su inocencia, sino simplemente ante la acusación de operaciones con recursos de procedencia ilícita, tiene el derecho de desvanecer la imputación que se le ha formulado a través de la justificación de la procedencia lícita de los recursos, gozando, en todo caso, de las garantías de defensa contenidas en el artículo 20 de la Constitución Federal.—Es propio del proceso penal que al Ministerio Público le corresponde allegar pruebas incriminatorias y al procesado las de su defensa, entre ellas, las que tiendan a destruir o a desvanecer las aportadas por su contraparte, así la presunción de que el sujeto activo realizó operaciones con recursos de procedencia ilícita, no es absoluta (*iuris et de iure*) sino relativa (*iuris tantum*) pues admite prueba en contrario, en tanto que en todo caso puede ofrecer las pruebas que estime pertinentes para demostrar la legítima procedencia de los recursos.—Por tanto, se puede señalar que el sexto párrafo del artículo 400 bis del Código Penal Federal, al establecer el acreditamiento de la legitimidad de la procedencia de los recursos, prevé la forma en que dicho sujeto puede en concreto adoptar su defensa frente a las pruebas aportadas en su contra.—En efecto, la justificación de la procedencia legítima de los recursos, opera como un derecho de defensa para desvirtuar los elementos de prueba aportados por el Ministerio Público para acreditar los elementos constitutivos del delito y la culpabilidad del imputado; es decir, para destruir la presunción *iuris tantum*, que a través de la prueba circunstancial recae en su contra.—Cabe señalar que si el inculpado no acredita la legítima procedencia de los recursos, dicha circunstancia, por sí sola, tampoco releva al Ministerio Público para que recabe el acervo probatorio que acredite la existencia del delito y la presunta responsabilidad del sujeto del ilícito, por lo que debe concluirse que la legitimación de la procedencia de los recursos, al traducirse en una de las formas en que habrá de adoptar su defensa, no se constituye en una obligación para el mismo, sino en un derecho que puede ejercer o no de acuerdo a la forma en que se le atribuya el hecho delictivo.—

En las relatadas condiciones, no puede estimarse contrario al principio de presunción de inocencia el contenido del sexto párrafo del artículo 400 bis del Código Penal Federal.—Por otra parte, tampoco puede considerarse que dicho párrafo infrinja el principio de no autoincriminación contenido en la fracción II del apartado A del artículo 20 constitucional, al establecer que se entenderá que los recursos son producto de una actividad ilícita cuando, existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito, y además, no pueda acreditarse su legítima procedencia.—Lo anterior en virtud de que tal señalamiento lo que propiamente consagra es la oportunidad de acreditar la procedencia lícita de los bienes (garantía de audiencia), pero tal acto no implica que el inculpado no pueda abstenerse de declarar o hacerlo en los términos que estime pertinentes.—Efectivamente, el numeral impugnado no obliga al inculpado a declarar en forma alguna.—Como quedó apuntado, el contenido del sexto párrafo referido, no constituye un complemento del tipo penal, sino la norma a la cual el Ministerio Público o Juez acudirá a efecto de valorar el hecho de que se trate, esto es, para determinar si es ilícita o no la actividad de la que proceden los recursos, por tanto, no será a través del derecho de no autoincriminación, sino del ejercicio de su derecho de defensa, que el inculpado estará en aptitud de desvirtuar tal valoración.—Como también se señaló anteriormente, el Ministerio Público con una presunción *iuris tantum* establece la actualización del delito de operaciones con recursos de procedencia ilícita, lo cual, en todo caso, puede ser desvirtuado por el inculpado en ejercicio de su derecho de defensa; en tal virtud, la forma en que el inculpado determine ejercer su derecho de no autoincriminación, esto es, declarando o absteniéndose de hacerlo, carece de eficacia para la acreditación del delito, pues ello dependerá del acervo probatorio que en ejercicio de sus funciones recabe el Ministerio Público y con el cual habrán de advertirse todos los elementos integradores del delito.—En acatamiento a las reglas que rigen el proceso penal, el Ministerio Público debe acreditar a través del acervo probatorio a su alcance la actualización de la conducta delictiva, pero ello de ninguna manera implica que el inculpado no pueda acreditar la legítima procedencia de los recursos, ya que ésta es la forma en que habrá de asumir su derecho de defensa."

Esta Primera Sala, el mismo criterio sostuvo, al resolver los asuntos siguientes:

Amparo directo en revisión 1760/2005, treinta de noviembre de dos mil cinco, unanimidad de cinco votos, ponente Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Amparo en revisión 327/2008, tres de diciembre de dos mil ocho, mayoría de cuatro votos, ponente Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Amparo directo en revisión 794/2008, dos de julio de dos mil ocho, unanimidad de cinco votos, ponente Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Amparo directo en revisión 1731/2009, dieciocho de noviembre de dos mil nueve, mayoría de tres votos, ponente Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

Es por lo anterior, que los agravios expuestos al respecto por el recurrente, son infundados.

No pasa inadvertido, que se está en presencia de un asunto de naturaleza penal; sin embargo, no se advierte motivo alguno para suplir la queja deficiente, en términos del artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo.

En las relacionadas consideraciones, al resultar infundados los agravios expuestos por el recurrente, lo procedente es, en la materia de la revisión competencia de esta Primera Sala, confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado, respecto de los preceptos reclamados.

SEXTO.—En relación con los diversos argumentos que expone el recurrente en el tercero de sus agravios, mediante los cuales combate los efectos por los cuales le fue concedido el amparo respecto de la resolución de doce de febrero de dos mil ocho, dictada en el toca penal 187/2007, por el Magistrado del Primer Tribunal Unitario del Segundo Circuito, por constituir cuestiones de mera legalidad, procede reservar jurisdicción al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, para que se ocupe del estudio de dichos aspectos que son propios de su competencia, de conformidad con el artículo 92 de la Ley de Amparo.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión, no ampara ni protege a ***** , respecto de los artículos 244 y 246 de la Ley General de Salud y 400 bis, párrafo sexto, del Código Penal Federal.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en términos del último considerando de esta ejecutoria.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordeiro de García Villegas y presidente y ponente Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

OPERACIONES CON RECURSOS DE PROCEDENCIA ILÍCITA. EL ARTÍCULO 400 BIS, PÁRRAFO SEXTO, DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL, VIGENTE HASTA EL 14 DE MARZO DE 2014, NO VULNERA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. El precepto citado, al prever que son producto de una actividad ilícita los recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, cuando existan indicios fundados o certeza de que provienen directa o indirectamente, o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito y no pueda acreditarse su legítima procedencia, no vulnera el principio de presunción de inocencia, pues la determinación de tal elemento normativo exige comprobar que la actividad de la que proceden los recursos es ilícita, para lo cual, el Ministerio Público debe aportar indicios fundados, cuya valoración permita tener certeza de que provienen o representan las ganancias derivadas de la comisión de algún delito, por lo que no debe considerarse que la frase "y no pueda acreditarse su legítima procedencia" revierta la carga de la prueba al inculpado, eximiendo al Ministerio Público de la obligación que tiene en términos de los artículos 21 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que la hipótesis en él contenida sólo constituye una presunción

iuris tantum, al admitir prueba en contrario; es decir, este señalamiento no obliga al inculpado a demostrar la licitud de la procedencia de los recursos, toda vez que ello constituye el reconocimiento del derecho de defensa que le asiste. Consecuentemente, el artículo 400 bis, párrafo sexto, del Código Penal Federal, vigente hasta el 14 de marzo de 2014, alude a la forma en que el imputado decide ejercer su defensa frente a las pruebas aportadas en su contra, en el entendido de que si aquél no acredita la legítima procedencia de los recursos, dicha circunstancia, por sí sola, tampoco releva al Ministerio Público de recabar el acervo probatorio que acredite la existencia del delito y la responsabilidad penal; de ahí que no se está en presencia de una obligación, sino de un derecho que se puede ejercer o no y, en consecuencia, tampoco obliga al imputado a declarar en su contra.

1a./J. 71/2014 (9a.)

Amparo en revisión 1374/2005. 26 de octubre de 2005. Cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Amparo directo en revisión 1760/2005. 30 de noviembre de 2005. Cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Sergio A. Valls Hernández, Juan N. Silva Meza, José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Constanza Tort San Román.

Amparo directo en revisión 794/2008. 2 de julio de 2008. Cinco votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

Amparo en revisión 327/2008. 3 de diciembre de 2008. Mayoría de cuatro votos de los Ministros José de Jesús Gudiño Pelayo, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Sergio A. Valls Hernández. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Francisco Octavio Escudero Contreras.

Amparo en revisión 433/2010. 1 de septiembre de 2010. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Juan N. Silva Meza, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 71/2014 (9a.), aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha cinco de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. ALCANCES Y LÍMITES EN SU ESTUDIO.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 545/2014. 17 DE SEPTIEMBRE DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIO: OCTAVIO JOEL FLORES DÍAZ.

CONSIDERANDO:

20. PRIMERO.—**Consideración previa.** Debe destacarse previamente que la tramitación del presente asunto **se rige por lo dispuesto en la nueva Ley de Amparo**, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dos de abril de dos mil trece, al derivar de un juicio de garantías iniciado bajo su vigencia.

21. SEGUNDO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de inconformidad, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 201, fracción I,¹ de la Ley de Amparo vigente; 21, fracción XI,² de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos tercero³ y quinto⁴ del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que se impugna la resolución de un Tribunal Colegiado de Circuito en la que se tuvo por cumplida la sentencia protectora pronunciada en un juicio de amparo.

¹ **Artículo 201.** El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley."

² **Artículo 21.** Corresponde conocer a las Salas

"...

"XI. Las demás que expresamente les encomiende la ley."

³ **TERCERO.** Las Salas resolverán los asuntos de su competencia originaria y los de la competencia del Pleno que no se ubiquen en los supuestos señalados en el punto precedente, siempre y cuando unos y otros no deban ser remitidos a los Tribunales Colegiados de Circuito."

⁴ **QUINTO.** Los asuntos de la competencia originaria del Pleno referidos en el punto tercero del presente acuerdo general se turnarán y radicarán en el Pleno o en una Sala en términos de lo previsto en el Reglamento Interior de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los radicados de origen en el Pleno podrán remitirse a las Salas en términos de lo establecido en el punto sexto de este instrumento normativo."

22. TERCERO.—**Oportunidad.** Como cuestión previa al análisis de fondo del presente asunto, es procedente analizar la temporalidad de la interposición del escrito de inconformidad, conforme a lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 202 de la Ley de Amparo.⁵

23. En ese sentido, de autos se advierte que la resolución de veintinueve de abril de dos mil catorce recurrida, se notificó por lista de acuerdos a la recurrente el día miércoles treinta de abril de dos mil catorce (*foja 139 del cuaderno de amparo*), surtiendo efectos dicha notificación al día hábil siguiente que fue viernes dos de mayo subsecuente, por lo que el plazo para interponer la inconformidad transcurrió del **martes seis al lunes veintiséis de mayo de dos mil catorce**, descontándose los días tres, cuatro, diez, once, diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de mayo de dos mil catorce, por ser sábados y domingos y, el uno y cinco de mayo de la misma anualidad, por encontrarse expresamente contemplados dentro de los días inhábiles decretados en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

24. Por tanto, si la recurrente presentó su escrito de inconformidad ante la Oficina de Correspondencia Común a la que se encuentra adscrito el Tribunal Colegiado del conocimiento el **viernes dieciséis de mayo de dos mil catorce**, según se desprende del sello que obra a foja 3 del expediente en que se actúa, resulta claro que tal interposición se hizo de manera oportuna.

25. CUARTO.—**Agravios.** Previa narrativa de los antecedentes del caso, la recurrente en su escrito de inconformidad expresó en esencia, lo siguiente.

26. **1.** *Que al emitir la resolución impugnada el Tribunal Colegiado no tomó en consideración el escrito presentado por ella el veintiuno de abril de dos mil catorce, en el que manifestó su inconformidad con el cumplimiento de la sentencia amparadora.*

27. **2.** *Que la resolución recurrida no se encontraba debidamente fundada y motivada.*

⁵ **"Artículo 202.** El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de **quince días** contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación. ..." (lo destacado es propio).

28. **3.** *Que fue incorrecta la determinación de la responsable ya que tomó en consideración el contrato de compraventa (del que no refiere mayores datos de identificación), aun cuando objetó su contenido, alcance y valor probatorio, toda vez que la firma ahí supuestamente estampada por ella no era la misma que la utilizada en todos los actos públicos y privados de su vida.*

29. *Lo que, a su decir, evidencia que la responsable no tomó en cuenta lo manifestado en los escritos de demanda y de contestación respectivos, ni las pruebas existentes en el juicio de origen, entre la que destacó la pericial, ni tampoco lo resuelto en el juicio de amparo.*

30. **4.** *Que la responsable debió tener por acreditada de manera fehaciente la acción reivindicatoria intentada por ella al haberse acreditado los elementos y requisitos de procedencia correspondientes, los cuales al no ser tomados en cuenta por el tribunal del conocimiento, vulneraron en su perjuicio los artículos "2.1., 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.107, 2.108, 2.109 y demás concordantes del Código de Procedimientos Civiles, 1.267, 1.269, 1.293, 1.294, 1.304, 1.356, 1.359, en relación con los artículos 5.1, 5.4, 5.19, 5.41, 5.61, 5.62, 5.131 y 5.139 del Código Civil vigente para el Estado de México."*

31. **5.** *Que debía suplirse en su favor la queja deficiente.*

32. QUINTO.—**Cuestión de fondo.** Previo al estudio de los agravios supra sintetizados, por economía procesal, **se procede al estudio oficioso del cumplimiento de la sentencia de amparo**, de conformidad con lo dispuesto en los numerales 107, fracción XVI, párrafo último,⁶ de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 214⁷ de la Ley de Amparo vigente.

⁶ **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...
XVI. Si la autoridad incumple la sentencia que concedió el amparo, pero dicho incumplimiento es justificado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo con el procedimiento previsto por la ley reglamentaria, otorgará un plazo razonable para que proceda a su cumplimiento, plazo que podrá ampliarse a solicitud de la autoridad. Cuando sea injustificado o hubiera transcurrido el plazo sin que se hubiese cumplido, procederá a separar de su cargo al titular de la autoridad responsable y a consignarlo ante el Juez de Distrito. Las mismas providencias se tomarán respecto del superior jerárquico de la autoridad responsable si hubiese incurrido en responsabilidad, así como de los titulares que, habiendo ocupado con anterioridad el cargo de la autoridad responsable, hubieran incumplido la ejecutoria.

"No podrá archivarse juicio de amparo alguno, sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional."

⁷ **Artículo 214.** No podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada."

33. Al respecto, es conveniente señalar que esta Primera Sala determinó que de la interpretación armónica del numeral constitucional supra citado con los artículos 192, párrafo primero,⁸ 196 y 197⁹ de la Ley de Amparo vigente, para que una ejecutoria se declare cumplida es preciso que la responsable **acate puntualmente lo ordenado sin incurrir en exceso o defecto.**

34. Asimismo, estableció que existe exceso, cuando la responsable se extralimita en el cumplimiento por ir más allá de lo ordenado en la ejecutoria y que, por el contrario, hay defecto, cuando la autoridad cumple parcialmente con lo ordenado, o lo hace deficientemente, en el entendido de que al hacer ese análisis, debe tenerse presente el límite señalado en la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal, así como la libertad de jurisdicción que, en su caso, se haya otorgado a la responsable, pues a pesar de la ampliación en su materia, no es factible que a través de este medio se analice la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, ni mucho menos introducir aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo.

⁸ "**Artículo 192.** Las ejecutorias de amparo deben ser puntualmente cumplidas. Al efecto, cuando cause ejecutoria la sentencia en que se haya concedido el amparo, o se reciba testimonio de la dictada en revisión, el Juez de Distrito o el Tribunal Unitario de Circuito, si se trata de amparo indirecto, o el Tribunal Colegiado de Circuito, tratándose de amparo directo, la notificarán sin demora a las partes."

⁹ "**Artículo 196.** Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos.

"Si en estos términos el órgano judicial de amparo la declara cumplida, ordenará el archivo del expediente.

"Si no está cumplida, no está cumplida totalmente, no lo está correctamente o se considera de imposible cumplimiento, remitirá los autos al Tribunal Colegiado de Circuito o a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda, como establece, en lo conducente, el artículo 193 de esta ley."

"**Artículo 197.** Todas las autoridades que tengan o deban tener intervención en el cumplimiento de la sentencia, están obligadas a realizar, dentro del ámbito de su competencia, los actos necesarios para su eficaz cumplimiento y estarán sujetos a las mismas responsabilidades a que alude este capítulo."

35. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis aislada 1a. CCXXVIII/2014 (10a.), emitida por esta Primera Sala en la Décima Época, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, del contenido siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. ALCANCES Y LÍMITES EN SU ESTUDIO.—El artículo 107, fracción XVI, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no podrá archivarse juicio de amparo alguno sin que la sentencia relativa quede enteramente cumplida; por ello, el análisis que se emprenda en el recurso de inconformidad para determinar si fue correcta o no la determinación que la tuvo por cumplida, no debe limitarse a los argumentos planteados por el recurrente, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplias para analizar oficiosamente si la ejecutoria de amparo fue o no acatada. Ahora, si bien es cierto que en la legislación de amparo abrogada, para dicho análisis bastaba con realizar un estudio comparativo general o básico entre lo ordenado en la ejecutoria y lo ejecutado por la autoridad responsable, también lo es que ello obedecía a que en esa legislación se contemplaba al recurso de queja como un medio para combatir el exceso o defecto en el cumplimiento; de ahí que para tener por cumplida la sentencia protectora, era suficiente con que la autoridad acreditara haber realizado lo ordenado, sin que al respecto debiera analizarse si había incurrido en exceso o defecto pues, de ser así, las partes podían interponer el recurso de queja; no obstante, éste ya no se contempla para ese fin en la Ley de Amparo vigente, en tanto que ahora el exceso o defecto puede combatirse a través del recurso de inconformidad. En efecto, aunque el artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, sólo señala que el recurso de inconformidad procede contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, sin especificar que en él puedan combatirse los excesos o defectos en que incurra la responsable en el cumplimiento, de una interpretación armónica de ese numeral con los artículos 192, párrafo primero, 196 y 197 de la propia ley, se concluye que en este medio de impugnación pueden combatirse esos vicios, pues para que una ejecutoria pueda declararse cumplida es preciso que la responsable acate puntualmente lo ordenado sin incurrir en exceso o defecto. Atento a ello, si la materia del recurso de inconformidad, vista en relación con la anterior Ley de Amparo, ha sido ampliada, entonces para resolver este recurso ya no basta con realizar un examen comparativo general o básico entre las conductas señaladas por el órgano jurisdiccional como efecto de la concesión del amparo y las adoptadas por la autoridad responsable, pues ahora, en adición a ese examen, también debe verificarse que en el cumplimiento de la ejecutoria no haya habido exceso o defecto, para lo cual deberá tenerse presente que hay exceso, cuando la responsable se extralimita en el cumplimiento por ir más allá de lo ordenado en la ejecutoria y que, por el contrario,

habrá defecto, cuando la autoridad cumple parcialmente con lo ordenado, o lo hace deficientemente; sin embargo, al hacer ese análisis, debe tenerse presente el límite señalado en la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal, así como la libertad de jurisdicción que, en su caso, se haya otorgado a la responsable, pues a pesar de la ampliación en su materia, no es factible que a través de este medio se analice la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, ni mucho menos introducir aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo."

36. Asentado lo anterior, se procede al estudio del caso concreto.

37. En esa medida, es conveniente atender a los efectos del fallo protector y a los actos ejecutados por la autoridad responsable para tal efecto, los cuales consistieron en lo siguiente:

38. **Efecto "a" del fallo protector.** La Tercera Sala Colegiada Civil de Tlalnepantla del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México con residencia en Ecatepec de Morelos responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada (*esto es, la dictada el doce de noviembre de dos mil trece en el toca de apelación ******).

39. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** Por oficio número ***** recibido en el Tribunal Colegiado, el cinco de marzo de dos mil catorce (*fojas 65 y 66 del cuaderno de amparo*), la Sala responsable **acató dicho efecto**, al informar que dejó insubsistente la sentencia reclamada, lo que se corrobora con la transcripción siguiente:

"... en vía de cumplimiento a la ejecutoria de amparo le comunico que, por auto de fecha cinco de marzo de esta anualidad, se dejó insubsistente la sentencia de fecha 12 (doce) de noviembre del año 2013 (dos mil trece) ..." (foja 65 del cuaderno de amparo. Lo destacado es propio)

40. **Efecto "b" de la sentencia amparadora.** Consistente en que la Sala responsable emitiera una nueva resolución, en la que de manera fundada y motivada expusiera los motivos por los cuales consideró que el quejoso no se ostentó con justo título, aun cuando éste exhibió el contrato de compraventa privado de fecha diez de mayo de dos mil dos, que afirmó celebró con la ahora tercero interesada.

41. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** Mediante oficio número ***** recibido en el tribunal del conocimiento el dos de abril de dos mil catorce (*foja 70 del cuaderno de amparo*), la responsable, en su

nueva integración remitió copia certificada de la nueva sentencia dictada el veinticuatro de marzo de dos mil catorce (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), de la que se obtiene que atento al contenido del contrato de compraventa privado de fecha diez de mayo de dos mil dos, al que otorgó valor probatorio pleno, advirtió que el quejoso sí se ostentó con justo título, al contar con el derecho para que le fuera reconocido el concepto de propietario del bien inmueble materia de la controversia, con lo que **dio cumplimiento al efecto supracitado**. Lo anterior, se corrobora con la cita siguiente:

*"... efectivamente la parte actora en la reconvencción ***** acreditó la causa generadora de su posesión, esto es, haber celebrado en fecha diez (10) de mayo de dos mil dos (2002), contrato privado de compraventa con la propia actora en lo principal y demandada en la reconvencción ***** , respecto del inmueble que pretende usucapir, lo cual constituye un acto traslativo de dominio que le dio derecho a entrar en posesión del citado inmueble en concepto de propietario ..."* (foja 92 vuelta del cuaderno de amparo. Lo destacado es propio)

42. **Efecto "c" de la sentencia amparadora.** Consistente en que la Sala responsable explicara de manera razonada por qué consideró que la posesión del quejoso se estimó de mala fe.

43. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** En el nuevo fallo de veinticuatro de marzo de dos mil catorce (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 781 del Código Civil abrogado del Estado de México, la responsable consideró que al haberse acreditado como causa generadora la posesión que le dio derecho al quejoso para entrar a poseer el concepto de propietario, debía estimarse que dicha posesión era de buena fe, lo que se evidencia con la transcripción siguiente:

"... al acreditarse la causa generadora de la posesión y que le dio derecho al actor en la reconvencción para entrar a poseer el concepto de propietario, debe estimarse que dicha posesión es de buena fe, porque el artículo 781 del Código Civil abrogado en el Estado de México, establece que es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente, que es lo que aconteció en el caso del justiciable ..." (foja 94 del cuaderno de amparo. Lo destacado es propio)

44. De lo anterior, se advierte que el efecto que nos ocupa **sí se cumplió a cabalidad**, ya que aun cuando éste consistió en que la responsable explicara de manera razonada por qué consideró que la posesión del quejoso se estimó de mala fe, la razón por la que en el nuevo fallo modificó el

estudio de la posesión de mala fe a buena fe, fue por consecuencia del efecto "a" de la sentencia amparadora, puesto que al tomar en consideración el contrato de compraventa privado de fecha diez de mayo de dos mil dos, concluyó que el quejoso se ostentó con justo título, lo que al mismo tiempo, constituyó la premisa principal por la que consideró que la posesión del inmueble fue de buena fe.

45. **Efecto "d" de la sentencia amparadora.** Consistente en que la Sala responsable otorgara respuesta a los agravios que se encontraban vinculados con el incidente de tacha de testigos que el reconvencionista hizo valer.

46. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** En el nuevo fallo de veinticuatro de marzo de dos mil trece (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), la responsable **acató el efecto supra citado**, puesto que estimó que la tacha de testigos que el reconvencionista hizo valer era insuficiente para demostrar que el quejoso actuó sin justo título, ya que ello quedó demostrado fehacientemente mediante el contrato privado de compraventa de diez de mayo de dos mil dos, lo que se corrobora con la cita que ahora se indica:

*"... En torno a la prueba testimonial ofrecida en vía de prueba por la parte actora en el principal y demandada en la reconvención ... si bien el ahora apelante mediante escrito presentado ante la Jueza a quo en fecha 27 (veintisiete) de junio de dos mil trece (2013), promovió la tacha de los citados testigos, respecto de lo cual, la juzgadora omitió pronunciarse; sin embargo, también en cumplimiento a la ejecutoria federal de referencia, **este tribunal de alzada considera que el motivo de disenso que se hace valer sobre dicha omisión resulta fundado pero inoperante**, dado que precisamente a través de la incidencia de mérito se persigue restar credibilidad al atesto de las personas de referencia; sin embargo, como se ha dilucidado en párrafos precedentes, el reconventor tiene justo título y la acción reivindicatoria es improcedente ..."* (fojas 89 vuelta y 90 del cuaderno de amparo. Lo destacado es propio)

47. **Efecto "e" de la sentencia amparadora.** Consistente en que la Sala responsable expusiera cuál era el motivo legal por el que determinó que al ahora inconforme le correspondía la carga probatoria sobre la autenticidad y veracidad del contrato de compraventa de fecha diez de mayo de dos mil dos, que afirmó celebró con la hoy tercero interesada, cuando fue ésta quien desconoció la firma que se le atribuye como vendedora y, por ende, objetó e impugnó de falso el citado documento.

48. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** En el nuevo fallo de veinticuatro de marzo de dos mil catorce (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), la responsable **acató dicho efecto** al considerar que la eficacia demostrativa de la documental que consignaba el contrato de compraventa exhibido como causa generadora de la posesión le correspondía a la propia objetante, esto es, a la aquí tercero interesada, sin que la misma hubiere aportado medio de prueba para destruir la autenticidad del citado acuerdo de voluntades, por lo que tal documento sí debía tomarse en consideración al contar con valor probatorio pleno, tal y como se observa de la literalidad siguiente:

*"... El actual cuerpo colegiado, estima que, para desvirtuar la eficacia demostrativa de la documental privada en la que se consigna el contrato de compraventa exhibido como causa generadora de la posesión **le correspondía a la propia objetante, esto es, a la enjuiciada en la reconvención ... sin que la misma hubiere aportado medio de prueba para destruir la autenticidad del citado acuerdo de voluntades ...**"* (foja 86 del cuaderno de amparo. Lo destacado es propio)

49. **Efecto "f" de la sentencia amparadora.** Consistente en que la Sala responsable, con plenitud de jurisdicción, resolviera lo que en derecho procediera, con independencia de si el estudio y valoración correcta de tales cuestiones, influyeran o no en la resolución final.

50. **Acto ejecutado por la autoridad responsable.** En el nuevo fallo de veinticuatro de marzo de dos mil catorce (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), la responsable **dio cumplimiento al efecto supra citado**, puesto que con plenitud de jurisdicción, declaró que operó la usucapión en favor del aquí quejoso, y le otorgó el carácter de propietario del bien inmueble motivo de la controversia. Asimismo, revocó la sentencia de primera instancia, en los términos siguientes:

"PRIMERO.—Han sido esencialmente fundados los agravios expuestos por el demandado apelante ***** , en consecuencia:

"SEGUNDO.—Se revoca la sentencia de fondo infundada, y se dicta otra para quedar en los siguientes términos:

"PRIMERO.—Fue procedente la vía ordinaria civil en la que, la parte actora en el principal ***** , no acreditó los extremos de la acción reivindicatoria, por lo que:

"SEGUNDO.—Se absuelve al demandado en el principal ***** de las prestaciones que le fueron reclamadas.

"TERCERO.—Ha sido procedente la vía ordinaria civil, en la que la parte actora en la reconvención ***** , acreditó los elementos constitutivos de la acción de usucapión y la enjuiciada en la reconvención ***** , no justificó las defensas y excepciones que hizo valer; en consecuencia:

"CUARTO.—Se declara que ha operado la prescripción en favor de ***** y, por tanto, se ha controvertido en propietario del inmueble ...

"QUINTO.—Una vez que cause ejecutoria la presente sentencia, remítase copia certificada de la misma al Instituto de la Función Registral de Ecatepec-Coacalco, Estado de México, para que proceda a la cancelación de la anotación de que se trata y, por ende, la inscripción respectiva; previo el pago de los derechos correspondientes; sirviendo la presente sentencia como título de propiedad en favor del accionante de la reconvención *****." (fojas 108 y 109 del cuaderno de amparo)

51. Así las cosas, queda evidenciado que la Tercera Sala Colegiada Civil de Tlalnepantla del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México con residencia en Ecatepec de Morelos, responsable, **sí dio cumplimiento a lo dispuesto a la ejecutoria de amparo sin incurrir en exceso o defecto**, tal y como lo disponen los artículos 192, párrafo primero, 196 y 197 de la Ley de Amparo vigente, ya que, por oficio número ***** recibido en el Tribunal Colegiado el cinco de marzo de dos mil catorce (*fojas 65 y 66 del cuaderno de amparo*), informó que dejó insubsistente la sentencia reclamada (**efecto "a" del fallo protector**).

52. Asimismo, mediante el oficio número ***** recibido en el tribunal del conocimiento el dos de abril de dos mil catorce (*foja 70 del cuaderno de amparo*), la responsable remitió copia certificada de la nueva sentencia dictada el veinticuatro de marzo de dos mil catorce (*fojas 74 a 109 del cuaderno de amparo*), en la que:

53. – Expuso los motivos por los cuales consideró que del contrato de compraventa privado de fecha diez de mayo de dos mil dos, advirtió que el quejoso se ostentó con justo título (**efecto "b" del fallo protector**);

54. – Explicó de manera razonada por qué consideró que la posesión del quejoso debía estimarse de buena fe y no de mala fe (**efecto "c" del fallo protector**);

55. – Dio respuesta a los agravios que se encontraban vinculados con el incidente de tacha de testigos que el reconvencionista hizo valer (**efecto "d" del fallo protector**);

56. – Expuso el motivo legal por el que determinó que a la aquí tercero interesada le correspondía la carga probatoria sobre la autenticidad y veracidad del contrato de compraventa de fecha diez de mayo de dos mil dos, por ser quien objetó el alcance y valor del elemento de convicción (**efecto "e" del fallo protector**); y,

57. – Hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción, resolvió lo que en derecho consideró procedente (**efecto "f" del fallo protector**).

58. De ahí que esta Primera Sala considere que se acató a cabalidad la sentencia amparadora, pues al haberse cumplido con la totalidad de los efectos ahí consagrados, resulta evidente que la responsable no incurrió en exceso, porque no se extralimitó en el cumplimiento ya que no fue más allá de lo ordenado en la ejecutoria; ni tampoco existe defecto, dado que no hubo deficiencia en el actuar de la Sala.

59. En esa medida, por un lado se consideran **inoperantes** los agravios sintetizados con los números **3** y **4**, por otro, **infundados** los referidos con los numerales **1** y **2** y, finalmente, **fundado pero inoperante** el planteamiento aducido con el número **5**, por los motivos y fundamentos siguientes:

60. Se dice que son **inoperantes** los agravios identificados con los números **3** y **4**, porque con ellos la recurrente dejó de combatir el acuerdo impugnado por el que tuvo por cumplimentada la ejecutoria de amparo.

61. Para desarrollar lo anterior, es relevante señalar que la materia de la inconformidad prevista en el artículo 201, fracción I,¹⁰ de la Ley de Amparo, como la que nos ocupa, es el estudio de la legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida en sus términos.

62. De lo anterior, se obtiene que el estudio del recurso de inconformidad como el que se trata debe circunscribirse al límite señalado en la eje-

¹⁰ "Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:
"I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley."

cutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal, para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que sea factible que a través de dicho medio se analice la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, ni la forma en que cumplió con la sentencia protectora con la pretensión de analizar aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer, ni mucho menos introducir aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo.

63. Es orientadora a lo antes expuesto, la jurisprudencia 1a./J. 120/2013 (10a.), expedida por esta Primera Sala en la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Libro 2, enero de 2014, página 774, del contenido siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO. La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, el estudio de legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó la protección de la Justicia Federal, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que ello signifique que el Juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión."

64. Así como, la jurisprudencia 1a./J. 121/2013 (10a.), expedida por esta Primera Sala en la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Libro 2, enero de 2014, página 786, de rubro y texto siguientes:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE NO CONTROVIERTEN LO RESUELTO POR EL ÓRGANO DE AMPARO EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR. El hecho de que el artículo 196 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establezca que la ejecutoria de amparo se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, no implica el estudio de aspectos que no fueron materia de análisis en el juicio de amparo, sino exclusivamente del exacto cumplimiento de las cuestiones que sí lo fueron, concretamente, de aquellas que dieron lugar a la concesión de la protección de la Justicia Federal. Por tanto, los agravios expuestos en el recurso de inconformidad resultan inoperantes cuando no controvierten lo resuelto por el órgano de amparo en relación con el cumplimiento del fallo dictado en el juicio, sino la forma en que la autoridad responsable cumplió con la sentencia protectora, con la pretensión de analizar aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer."

65. En el caso, como ya se indicó los efectos del fallo protector materia de estudio del auto recurrido, consistieron en que la responsable dejara insubsistente la sentencia reclamada y, en su lugar emitiera una nueva en la que expusiera los motivos por los cuales consideró que del contrato de compraventa privado de fecha diez de mayo de dos mil dos advirtió que el quejoso se ostentó con justo título (*efecto "b" del fallo protector*); explicara de manera razonada por qué consideró que la posesión del quejoso debía estimarse de buena fe y no de mala fe (*efecto "c" del fallo protector*); diera respuesta a los agravios que se encontraban vinculados con el incidente de tacha de testigos que el reconvencionista hizo valer (*efecto "d" del fallo protector*); expusiera el motivo legal por el que determinó que a la aquí tercero interesada le correspondía la carga probatoria sobre la autenticidad y veracidad del contrato de compraventa de fecha diez de mayo de dos mil dos, por ser quien objetó el alcance y valor del elemento de convicción (*efecto "e" del fallo protector*); y, hecho lo anterior, con plenitud de jurisdicción, resolviera lo que en derecho consideró procedente (*efecto "f" del fallo protector*).

66. No obstante ello, en los agravios en comentario la recurrente adujo que fue incorrecta la determinación de la responsable ya que tomó en consideración el contrato de compraventa de diez de mayo de dos mil dos, aun cuando se objetó su contenido, alcance y valor probatorio, lo que, a su decir, evidenció que no tomó en cuenta lo manifestado en los escritos de demanda y de contestación respectivos, ni las pruebas existentes en el juicio de origen, entre las que destacó la pericial, ni tampoco lo resuelto en el juicio de amparo (*agravio número 3*).

67. Asimismo, indicó que la responsable debió tener por acreditada de manera fehaciente la acción reivindicatoria intentada por ella al haberse acreditado los elementos y requisitos de procedencia correspondientes, los cuales al no ser tomados en cuenta por el tribunal del conocimiento, vulneraron en su perjuicio los artículos "2.1., 2.2, 2.3, 2.5, 2.6, 2.107, 2.108, 2.109 y demás concordantes del Código de Procedimientos Civiles, 1.267, 1.269, 1.293, 1.294, 1.304, 1.356, 1.359, en relación con los artículos 5.1, 5.4, 5.19, 5.41, 5.61, 5.62, 5.131 y 5.139 del Código Civil vigente para el Estado de México" (agravio número 4).

68. De ahí que se consideren inoperantes los agravios en comento, puesto que no se circunscriben a estudiar la consideraciones contenidas en la resolución que tuvo por cumplida la ejecutoria de mérito, sino que se refieren a cuestiones ajenas a la litis, como lo es, el análisis a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, con la pretensión de analizar aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer, e introducir aspectos novedosos a la acción constitucional.

69. Por otra parte, se considera **infundado** el agravio aquí identificado con el número 1, porque contrario a lo aducido por la recurrente, el Tribunal Colegiado al emitir el auto impugnado sí tomó en consideración el escrito de desahogo de vista presentado ante él el veintiuno de abril de dos mil catorce (*fojas 117 a 122 del cuaderno de amparo*).

70. Para demostrar lo anterior, conviene señalar que en dicho escrito, la tercero interesada manifestó lo que ahora se indica:

71. *i.* Adujo que la Sala responsable no realizó una correcta valoración de todas y cada una de las actuaciones, en particular, de la documental privada consistente en el justo título del reconversionista, no obstante que ella lo objetó en cuanto a su alcance probatorio por no haber sido ella quien firmó el documento, para lo cual ofreció la prueba pericial en grafoscopia, caligrafía y documentoscopia para demostrar su dicho.

72. Además, refirió que dicha documental no debió tomarse en cuenta, porque desconoció a los testigos ahí signantes, y porque no se demostró que hubiera expedido el recibo correspondiente a la celebración del contrato.

73. *ii.* Señaló que en el testimonio de escrituración que exhibió a su demanda, demostró ser la legal propietaria del bien inmueble controvertido, el cual se encuentra debidamente inscrito en el Instituto de la Función Registral del Estado de México, con las boletas por concepto del pago del impuesto predial y agua, así como el contrato de energía eléctrica a su nombre.

74. *iii.* Indicó que en el nuevo fallo, la responsable tuvo por acreditada la demanda reconventional de usucapión, con base en lo expresado en los escritos de contestación y reconvencción de su contraparte, con base en indicios y meras presunciones, sin que existiera prueba fehaciente en ese sentido, con lo que vulneró en su perjuicio los artículos "1.251, 1.252, 1.267, 1.293, 1.294, 1.304, 1.356, 1.357, 1.359, 1.326, 1,335, 1,336, 1,337, 2.1 y 2.2 del Código de Procedimientos Civiles en vigor para el Estado de México, así como el artículo 803, fracción IV, del Código Civil para el Estado de México, derogado."

75. *iv.* Indicó que, por lo antes expuesto, debía tenerse por acreditada la acción reivindicatoria intentada por ella, ya que el Tribunal Colegiado realizó una indebida valoración de pruebas en su perjuicio, con lo que vulneró los artículos 14 y 16 constitucionales.

76. Dichas manifestaciones fueron objeto de estudio en el auto recurrido, en el sentido de estimarlas inatendibles por no haber sido motivo de la concesión de la sentencia amparadora, lo cual se estima correcto ya que en el escrito de mérito la recurrente pretendía que se revocara la determinación del Tribunal Federal a efecto de que se considerara procedente la acción reivindicatoria intentada por ella, y no así demostrar los motivos por los que consideró la ejecutoria protectora se encontraba incumplida; de ahí que se considere infundado el agravio en estudio, toda vez que contrario a lo aducido por la recurrente, su escrito de desahogo de vista sí fue tomado en cuenta de manera adecuada por el Tribunal Colegiado.

77. Asimismo, se estima **infundado** el agravio sintetizado con el número 2, porque, contrario a lo aducido por la recurrente, la resolución recurrida sí se encuentra debidamente fundada y motivada.

78. Para desarrollar lo anterior, resulta relevante señalar que los requisitos de fundamentación y motivación de los actos de autoridad se encuentran establecidos en el numeral 16 constitucional.

79. Asimismo, es importante mencionar que de conformidad con lo resuelto por esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, los requisitos mencionados deben entenderse de la siguiente manera:

80. **i) Motivación:** consistente en que se señalen las circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la eficiencia del acto.

81. **ii) Fundamentación:** el cual se traduce en que en el acto de autoridad se exprese con precisión el precepto legal aplicable en el caso.

82. **iii) Adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables:** es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

83. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia emitida en la Séptima Época, por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, cuyo criterio se comparte, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 97-102, Tercera Parte, página 143, de rubro y texto siguientes:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.—De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas."

84. Así como, la tesis aislada emitida en la Séptima Época, por la Primera Sala de este Alto Tribunal, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Volúmenes 151-156, Segunda Parte, página 56, del contenido que ahora se indica:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN, GARANTÍA DE.—De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse, con precisión, el precepto aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, concretamente, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso de que se trate."

85. En el caso concreto, en el auto impugnado el Tribunal Colegiado citó el numeral 196, segundo párrafo, de la Ley de Amparo vigente para sustentar el auto recurrido, lo que evidencia que fundó su determinación al citar el precepto normativo aplicable.

86. Asimismo, como circunstancias especiales o razones particulares o causas inmediatas, el Tribunal Federal refirió que la Sala responsable dejó insubsistente el acto reclamado y, en su lugar, emitió otro en el que acató los

lineamientos decretados en el fallo protector, por lo que la sentencia protectora debía tenerse por cumplida. Lo anterior, evidencia que motivó el auto impugnado al referir los hechos que tomó en consideración para resolver.

87. Además, existe una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables invocadas por el tribunal de amparo, dado que el numeral 196, segundo párrafo,¹¹ de la ley de la materia establece que el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla, la cual constituye justamente la materia del pronunciamiento del proveído impugnado por el que se tuvo por cumplida la ejecutoria protectora.

88. De ahí que al haberse fundado y motivado debidamente el auto impugnado, se considere infundado el agravio en estudio.

89. Por último, se considera **fundado pero inoperante** el agravio sintetizado con el número 5, ya que si bien le asiste la razón a la recurrente en el sentido de que debe suplirse en su favor la queja deficiente en el presente recurso de inconformidad, el otorgamiento de dicho beneficio no tiene el alcance de revocar el proveído combatido, puesto que como ya se asentó, del estudio oficioso realizado por esta Primera Sala se concluyó que la sentencia protectora se cumplió a cabalidad, sin exceso ni defecto.

90. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 119/2013 (10a.), expedida por esta Primera Sala en la Décima Época, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Libro 2, enero de 2014, página 759, del tenor literal siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. EL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE AMPARO QUE CONOZCA DEL MISMO, DEBE SUPLIR LA DEFICIENCIA DE LA VÍA Y DE LOS ARGUMENTOS HECHOS VALER POR EL PROMOVENTE. Del artículo 213 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, deriva que en el recurso de inconformidad, el órgano jurisdiccional de amparo debe suplir la deficiencia de la vía y de los argumentos hechos valer por el promovente, con el fin de desentrañar la verdadera

¹¹ "Artículo 196. ... Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla."

intención de los recurrentes. Lo anterior es así, toda vez que los juzgadores deben interpretar el sentido de las promociones presentadas por los justiciables para determinar con precisión su voluntad, para lo cual deben considerar el escrito presentado en su integridad, tomando en cuenta la norma que, en su caso, funde su promoción, lo aducido en su escrito respecto de la vía que intentan, así como lo esgrimido en los puntos petitorios."

91. Consecuentemente, al no asistirle la razón a la recurrente, procede declarar infundado el presente recurso de inconformidad al encontrarse ajustado a derecho el auto de fecha veintinueve de abril de dos mil catorce, dictado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, en el juicio de amparo directo número ***** en el que declaró que la sentencia de amparo se encontraba cumplida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el presente recurso de inconformidad a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se confirma el auto de fecha veintinueve de abril de dos mil catorce, dictado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, en el juicio de amparo directo número *****.

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

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en el artículo 3, fracciones II y III, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CCXXVIII/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37

horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, junio de 2014, página 458.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. ALCANCES Y LÍMITES EN SU ESTUDIO. El artículo 107, fracción XVI, párrafo último, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que no podrá archiversse juicio de amparo alguno sin que la sentencia relativa quede enteramente cumplida; por ello, el análisis que se emprenda en el recurso de inconformidad para determinar si fue correcta o no la determinación que la tuvo por cumplida, no debe limitarse a los argumentos planteados por el recurrente, pues la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuenta con facultades amplias para analizar oficiosamente si la ejecutoria de amparo fue o no acatada. Ahora, si bien es cierto que en la legislación de amparo abrogada, para dicho análisis bastaba con realizar un estudio comparativo general o básico entre lo ordenado en la ejecutoria y lo ejecutado por la autoridad responsable, también lo es que ello obedecía a que en esa legislación se contemplaba al recurso de queja como un medio para combatir el exceso o defecto en el cumplimiento; de ahí que para tener por cumplida la sentencia protectora, era suficiente con que la autoridad acreditara haber realizado lo ordenado, sin que al respecto debiera analizarse si había incurrido en exceso o defecto pues, de ser así, las partes podían interponer el recurso de queja; no obstante, éste ya no se contempla para ese fin en la Ley de Amparo vigente, en tanto que ahora el exceso o defecto puede combatirse a través del recurso de inconformidad. En efecto, aunque el artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, sólo señala que el recurso de inconformidad procede contra la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, sin especificar que en él puedan combatirse los excesos o defectos en que incurra la responsable en el cumplimiento, de una interpretación armónica de ese numeral con los artículos 192, párrafo primero, 196 y 197 de la propia ley, se concluye que en este medio de impugnación pueden combatirse esos vicios, pues para que una ejecutoria pueda declararse cumplida es preciso que la responsable acate puntualmente lo ordenado sin incurrir en exceso o defecto. Atento a ello, si la materia del recurso de inconformidad, vista en relación con la anterior Ley de Amparo, ha sido ampliada, entonces para resolver este recurso ya no basta con realizar un examen comparativo general o básico entre las conductas señaladas por el órgano jurisdiccional como efecto de la concesión del amparo y las adoptadas por la autoridad responsable, pues ahora, en adición a ese examen, también debe verificarse que en el cumplimiento de la ejecutoria no haya habido exceso

o defecto, para lo cual deberá tenerse presente que hay exceso, cuando la responsable se extralimita en el cumplimiento por ir más allá de lo ordenado en la ejecutoria y que, por el contrario, habrá defecto, cuando la autoridad cumple parcialmente con lo ordenado, o lo hace deficientemente; sin embargo, al hacer ese análisis, debe tenerse presente el límite señalado en la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal, así como la libertad de jurisdicción que, en su caso, se haya otorgado a la responsable, pues a pesar de la ampliación en su materia, no es factible que a través de este medio se analice la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, ni mucho menos introducir aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo.

1a./J. 76/2014 (10a.)

Recurso de inconformidad 66/2014. Gustavo Iván Sánchez Valdivia. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretaria: Mercedes Verónica Sánchez Miguez.

Recurso de inconformidad 544/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Horacio Nicolás Ruiz Palma.

Recurso de inconformidad 602/2014. Subsecretaría de Sistema Penitenciario del Distrito Federal. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Spitalier Peña.

Recurso de inconformidad 611/2014. Ana Patricia Cruz Romero. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Recurso de inconformidad 545/2014. Martha Valencia Flores. 17 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Tesis de jurisprudencia 76/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha doce de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO DEBEN ATENDERSE SUS CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS Y NO SÓLO SUS EFECTOS, LOS CUALES ACOTAN LA LIBERTAD DE JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 325/2014. 20 DE AGOSTO DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. SECRETARIO: ALFONSO FRANCISCO TRENADO RÍOS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de inconformidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 201, fracción I y 203, ambos de la Ley de Amparo; 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que se promueve en contra del acuerdo por el que se declaró cumplida la sentencia dictada en un juicio de amparo directo que causó estado después del tres de abril de dos mil trece, fecha en que entró en vigor la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mes y año en comento.

SEGUNDO.—**Oportunidad.** En primer término, procede analizar si el recurso de inconformidad que nos ocupa se presentó dentro del plazo a que se refiere el artículo 202 de la nueva Ley de Amparo.¹

¹ **"Artículo 202.** El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación.

"La persona extraña a juicio que resulte afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo también podrá interponer el recurso de inconformidad en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, si ya había tenido conocimiento de lo actuado ante el órgano judicial de amparo; en caso contrario, el plazo de quince días se contará a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de la afectación. En cualquier caso, la persona extraña al juicio de amparo sólo podrá alegar en contra del cumplimiento o ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma.

- El acuerdo que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo le fue notificado a la parte quejosa por conducto de su autorizado, el **tres de marzo de dos mil catorce**.

- La notificación surtió efecto el día hábil siguiente, esto es, el **cuatro de marzo** de la anualidad citada.

- El plazo de quince días para impugnar el proveído que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo transcurrió del **cinco al veintisiete de marzo de dos mil catorce**.

- De dicho plazo hay que descontar los días ocho, nueve, quince, dieciséis, veintidós y veintitrés, por ser sábados y domingos; así como diecisiete y veintiuno de marzo de dos mil catorce, por haber sido inhábiles de conformidad con lo establecido en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

- El escrito del recurso de inconformidad se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados en Materia Penal del Segundo Circuito, el **veinticuatro de marzo de dos mil catorce**; por tanto, debe declararse oportuna su presentación.

TERCERO.—**Acuerdo materia del recurso de inconformidad.** El veintiocho de febrero de dos mil catorce, los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado del Segundo Circuito, dictaron resolución en la que declararon cumplida la ejecutoria de amparo, atendiendo en específico a las siguientes razones:

- Porque en acatamiento al fallo protector, el tribunal responsable dejó insubsistente la sentencia reclamada en amparo, únicamente por lo que hace al quejoso, *********, y emitió otra, en la que reiteró la demostración de los delitos de delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea (agravado al haber portado más de cinco artefactos bélicos); así como

"Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea nacionales, la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

la actualización de un concurso ideal entre estos dos últimos delitos y un diverso concurso real entre los señalados ilícitos con el de delincuencia organizada, y la plena responsabilidad penal del quejoso ******, a título de coautor por codominio funcional del hecho.

- Reiteró que el grado de culpabilidad en que se debía ubicar al sentenciado era el equidistante entre el mínimo y el medio.

- En relación con el delito de delincuencia organizada, expuso que sólo le resultaba aplicable la sanción correspondiente a la hipótesis que merecía la pena mayor, que en el caso era la relativa al supuesto de delitos contra la salud, razonando que resultaba justo y equitativo imponerle las penas de doce años, seis meses de prisión y tres mil trescientos doce días de multa.

- Luego, la responsable dispuso que dicha sanción debe incrementarse, al existir un concurso tanto ideal como real de delitos, integrado el primero por los ilícitos de portación de armas de fuego sin licencia y portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; en tanto el segundo, se conformaba por los dos primeros, con el diverso de delincuencia organizada.

- Respecto al delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, consideró justo imponerle las penas de cuatro años, nueve meses de prisión y ochenta y siete días de multa; aumentándose conforme lo disponía la agravante, tomando en cuenta que se portaron cinco armas de fuego de estas características, por lo que consideró que la misma iba de un día a seis años ocho meses de prisión y de uno a ciento treinta y dos días de multa, por lo que concluyó con agravar las penas en un año ocho meses de prisión y treinta y tres días de multa, considerando que el aumento de la penalidad por esta agravante, debía entenderse que el límite máximo era dos tercios de la pena y el mínimo de un día; lo anterior, dijo, arroja un total de seis años cinco meses de prisión y ciento veinte días de multa.

- Por lo que hacía al delito de portación de armas de fuego sin licencia, la responsable consideró que al actualizarse un concurso ideal de delito, era justo imponerle una pena de tres años, tres meses de prisión, sin multa. En ese tenor, le impuso por su responsabilidad penal en los ilícitos de portación de armas de fuego sin licencia y portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la pena de nueve años, siete meses quince días de prisión y ciento veinte días de multa, tomando en consideración que el artículo 64, párrafo primero, del código punitivo federal establece que en el

caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración.

• Así, estimó que la responsable al tomar en cuenta la existencia del concurso ideal como real de éstos, integrado el primero por los ilícitos de portación de armas de fuego sin licencia y portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; en tanto que el segundo (concurso real), se conforma de éstos, con el diverso de delincuencia organizada; así como la agravante antes mencionada, consideró justo imponerle veintidós años, un mes y quince días de prisión y tres mil cuatrocientos treinta y dos días de multa.

Por lo anterior, estimó que la autoridad responsable había colmado los lineamientos del fallo constitucional.

CUARTO.—**Motivos de inconformidad.** La parte quejosa, por conducto de su defensor público federal, manifestó en el escrito de inconformidad, lo siguiente:

- Que en los puntos resolutiveos solamente se establece que los argumentos no entran al estudio de fondo de la sentencia recurrida, puesto que siendo diferente la participación del quejoso con relación a los demás sentenciados, es evidente que la apreciación no puede ser la misma, y máxime que la sentencia no se establece cuál es la actividad que desempeñó el quejoso dentro de una organización criminal.

- Se vulneró el derecho de defensa adecuada, puesto que la afirmación del Tribunal Colegiado en señalar que es válida la declaración ministerial que realizó el quejoso, ya que tuvo la asistencia de *un estudiante de derecho*. Dijo que era evidente que quien realizó el estudio de autos omitió atender que precisamente desde el veinticuatro de marzo de mil novecientos ochenta y uno, en que México aceptó entrara en vigor la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su artículo 8, inciso d), señala la obligada asistencia de un defensor y no menciona la presencia de un *estudiante o pasante de la licenciatura de derecho*.

Que con base en la Convención Americana, que es anterior a las fechas de los hechos sucedidos en el proceso penal, sí era obligatorio para autoridades de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Campeche, que el quejoso fuera asistido por un defensor de oficio con los requisitos de ley.

Que es inexacto y violatorio de derechos humanos, cuando la responsable al referir que los profesionistas que asistieron al quejoso, de manera ministerial hayan o no tenido título para ejercer la profesión de abogado, ello no afectó la defensa, porque constitucional y legalmente, en términos de los artículos 20, fracción IX, constitucional (anterior a la reforma de dieciocho de junio de dos mil ocho) y 71 del Código de Procedimientos Penales del Estado de Campeche, fue válido que el quejoso y sus coacusados al declarar ante el Ministerio Público nombraran como sus defensores a personas que no tuvieran el carácter y el título de licenciado en derecho.

Que es evidente la violación a los principios de progresividad, convencionalidad y *pro homine*, ya que lo señalado por el tribunal resulta contradictorio a lo establecido por la "Ley para el Ejercicio Profesional en el Estado de Campeche", la cual dispone en sus artículos 6o. y 23, apartado "B", fracción V, que en esa entidad federativa es obligatorio para ejercer la profesión de derecho o abogacía, tener título y es obligatorio de todo profesionista, el registrar su título profesional ante la Dirección de Profesiones, y por el otro, en su numeral 28, establece que, la ostentación pública de la calidad de profesionista debe realizarse citando, en todos los casos, el tipo de profesión y el número de cédula profesional o de pasante respectiva.

Que la Ley del Servicio Público de Asistencia Jurídica Gratuita del Estado de Campeche, que entró en vigor el primero de enero de dos mil cuatro, señala en concordancia con lo dispuesto en el artículo 19 de la actual Ley de Servicio Público de Asistencia Jurídica Gratuita del Estado de Campeche, que tiene que contar, entre otros requisitos, con el título de licenciado en derecho.

- Que tomando en cuenta el escrito de inconformidad, derivado de las eminentes violaciones cometidas al quejoso y que de los recursos existentes en la Ley de Amparo como son la revisión, queja, reclamación y queja administrativa, en nada beneficiarían al ahora quejoso, por tanto solicita dejar a salvo sus derechos.

QUINTO.—**Estudio de fondo.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estima, que el recurso de inconformidad es **infundado**, no obstante, previo a establecer las razones de esta consideración, conviene hacer referencia a lo siguiente:

En observancia a lo establecido en los artículos 196, 201, fracción I y 203, de la Ley de Amparo, la parte quejosa, el tercero interesado (perjudicado) o la persona extraña, en su caso, podrán inconformarse contra la resolución

que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, la cual será competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²

En el caso, es de precisarse que por disposición de los preceptos antes citados, la ejecutoria de amparo se encuentra cumplida cuando lo sea en su totalidad sin excesos o defectos.

En ese orden, el recurso de inconformidad tendrá como materia que este Alto Tribunal verifique la legalidad de la resolución que declaró cumplida la sentencia de amparo, a partir de constatar que los lineamientos establecidos por el órgano jurisdiccional al otorgar la protección de la Justicia Federal han sido acatados de manera puntual por las autoridades obligadas al cumplimiento. Sirve de apoyo la tesis 1a./J. 120/2013 (10a.), del tenor siguiente:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO. La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, el estudio de legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó la protección de la Justicia Federal, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos,

² "Artículo 196. Cuando el órgano judicial de amparo reciba informe de la autoridad responsable de que ya cumplió la ejecutoria, dará vista al quejoso y, en su caso, al tercero interesado, para que dentro del plazo de tres días manifiesten lo que a su derecho convenga. En los casos de amparo directo la vista será de diez días donde la parte afectada podrá alegar el defecto o exceso en el cumplimiento. Dentro del mismo plazo computado a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de su afectación por el cumplimiento, podrá comparecer la persona extraña a juicio para defender su interés.

"Transcurrido el plazo dado a las partes, con desahogo de la vista o sin ella, el órgano judicial de amparo dictará resolución fundada y motivada en que declare si la sentencia está cumplida o no lo está, si incurrió en exceso o defecto, o si hay imposibilidad para cumplirla.

"La ejecutoria se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos. ..."

"Artículo 201. El recurso de inconformidad procede contra la resolución que:

I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de esta ley; ..."

"Artículo 203. El órgano jurisdiccional, sin decidir sobre la admisión del recurso de inconformidad, remitirá el original del escrito, así como los autos del juicio a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual resolverá allegándose los elementos que estime convenientes."

a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que ello signifique que el juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión.³

Señalado lo anterior, resulta conveniente precisar que no son materia de estudio los motivos de inconformidad esgrimidos por el defensor de oficio público federal del quejoso y por tanto devienen inoperantes por las siguientes razones:

Como se desprende del artículo 201, fracción I, de la Ley de Amparo, el recurso de inconformidad procede, entre otros supuestos, en contra de la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo en los términos del artículo 196 del mismo ordenamiento. En ese sentido, es importante advertir que, para que se considere totalmente cumplida la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable debe agotar cada uno de los lineamientos que se indiquen en la misma.

Ahora bien, en el presente caso, los motivos de inconformidad esgrimidos por el quejoso, están encaminados a señalar que de los puntos resolutive del fallo de amparo, que no entró al estudio de fondo de la sentencia reclamada, puesto que al ser la participación del quejoso diferente, la autoridad responsable no podría realizar la misma apreciación para condenarlo; que la responsable no establece cuál es el rol o actividad que desempeñó dentro de la organización criminal. Asimismo, el inconforme señala que se violentó su derecho a una defensa adecuada, al no haber sido asistido por un abogado que tuviera título para ejercer la profesión, por lo que considera que el fallo de amparo resulta inexacto al considerar que no se violentó tal derecho en términos del artículo 20, fracción IX constitucional, pues resulta válido que el quejoso y sus coacusados al declarar ante el Ministerio Público del fuero común nombraran como defensores a personas que no tenían título de licenciados en derecho.

³ *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, materia común, tesis 1a./J. 120/2013 (10a.), página 774.

En efecto, tales manifestaciones de disenso devienen **inoperantes**, pues no resultan materia de estudio del presente recurso de inconformidad.

Así, puesto que no se combaten las consideraciones emitidas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito del conocimiento para tener por cumplida la ejecutoria de amparo, contenidas en el auto de veintiocho de febrero de dos mil catorce, esta Primera Sala estima que los motivos de inconformidad no son materia de estudio en el presente medio de impugnación.

Determinado lo anterior, esta Primera Sala procede a estudiar oficiosamente si el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito dio cumplimiento a la ejecutoria de amparo.

En este sentido, el artículo 214 de la Ley de Amparo dispone que no podrá archivarse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución, y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada.

De esta manera, este Alto Tribunal debe determinar si la autoridad responsable ha incurrido o no en desacato del fallo protector. En esta línea, es necesario analizar si la resolución dictada por la autoridad responsable en cumplimiento a la sentencia de amparo, acata todos y cada uno de los aspectos definidos en el fallo protector para el otorgamiento de la protección constitucional, con base en un estudio comparativo entre dicha ejecutoria y la nueva resolución emitida en cumplimiento.

Al respecto, resulta conveniente citar la parte considerativa de la sentencia del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, de la que pueden extraerse, los argumentos por los cuáles consideró inconstitucional el fallo reclamado, solamente en una parte, y cuales fueron efectos específicos para los que se concedió la protección federal solicitada:

"... En esa virtud, lo procedente en el caso es conceder el amparo y la protección de la Justicia de la Unión para el efecto de que la responsable, deje insubsistente la sentencia reclamada únicamente por lo que ve al quejoso ***** y en su lugar emita otra en la que:

"1. Reitere lo relativo a la acreditación de los delitos de DELINCUENCIA ORGANIZADA, PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y PORTACIÓN DE ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO DEL EJÉRCITO y la plena la (sic)

responsabilidad del aquí quejoso en su comisión y la actualización de un concurso ideal entre los delitos de portación de ARMA DE FUEGO SIN LICENCIA Y ARMA DE FUEGO DE USO EXCLUSIVO y un diverso concurso real entre éstos con el ilícito de DELINCUENCIA ORGANIZADA.

"2. De nueva cuenta proceda a efectuar las operaciones aritméticas correspondientes, respecto del monto de las penas que corresponden a los delitos en congruencia con el grado en el que ubicó al quejoso (equidistante entre el mínimo y el medio);

"3. Al imponer la agravante prevista en el artículo 83, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos tome en consideración el parámetro mínimo de un día y un máximo de dos terceras partes de la pena del tipo básico y con libertad de jurisdicción decrete la que en derecho corresponda, sin soslayar expresar las razones y fundamentos y circunstancias por lo que concluye de esa manera.

"Hecho lo anterior, resuelva como en derecho corresponda.

"En el entendido de que con base en el principio *non reformatio in peius* no podrá agravar la situación del quejoso. ..."

Con base en lo anterior, se advierte que la ejecutoria de amparo emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito mencionado, constreñía al Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, a que realizara los siguientes actos:

a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada de fecha treinta y uno de agosto de dos mil diez, dictada en el toca penal *****;

b) En su lugar, emitiera una resolución en la que proceda a reiterar lo relativo a la acreditación de los delitos de delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército y la plena responsabilidad del quejoso en su comisión y la actualización de un concurso ideal entre los delitos de portación de arma de fuego sin licencia y arma de fuego de uso exclusivo y un diverso concurso real entre éstos con el ilícito de delincuencia organizada;

c) Efectuar las operaciones aritméticas correspondientes, respecto del monto de las penas que corresponden a los delitos en congruencia con el grado de culpabilidad en el que ubicó al quejoso (equidistante entre el mínimo y el medio); y,

d) Al imponer la agravante prevista en el artículo 83, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos tome en consideración el parámetro mínimo de un día y un máximo de dos terceras partes de la pena del tipo básico y con libertad de jurisdicción decrete la que en derecho corresponda, sin soslayar expresar las razones y fundamentos y circunstancias por lo que concluye de esa manera.

Lo anterior, porque el juzgador de amparo, advirtió que la alzada modificó la resolución de primera instancia, respecto del grado de culpabilidad en que fue ubicado el quejoso, quien lo había considerado en un grado de culpabilidad medio, por tanto lo ubicó en un grado de culpabilidad equidistante entre el mínimo y el medio, considerando desacertada la aseveración de la responsable al estimar que al existir una unidad delictiva en el delito de delincuencia organizada, en las finalidades de contra la salud y secuestro, atribuidos a ******, sólo resultaba aplicable la sanción correspondiente a la hipótesis que mereciera la mayor, que en el caso es la relativa al supuesto de quien no ejerza funciones de administración, dirección o supervisión, respecto de la delincuencia organizada, se impondrá una pena de diez a veinte años de prisión y de doscientos cincuenta a doce mil quinientos días de multa.

Por tanto, estimó que, habiendo establecido la responsable el grado de culpabilidad de manera indebida impuso a ******, las penas de doce años, seis meses de prisión y tres mil trescientos doce días de multa, lo cual, a juicio del Tribunal Colegiado, resultó incorrecto, pues hizo la operación aritmética de la pena de prisión con base en un grado de culpabilidad medio, cuando previamente había modificado la resolución del natural, para ubicar al sentenciado en un grado de culpabilidad equidistante entre el mínimo y el medio.

Posteriormente, respecto del delito de portación de arma de fuego de uso exclusivo, advirtió que el Tribunal Unitario responsable, con apoyo en el artículo 83, fracción II, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, impuso al quejoso la pena de cuatro años, nueve meses de prisión y multa de ochenta y siete días, que incrementó por la agravante prevista en el penúltimo párrafo de ese numeral, que es de *hasta* en dos terceras partes; es decir, tres años, dos meses de prisión y multa de cincuenta y nueve días; lo cual, consideró también incorrecto, pues la responsable aumentó al tipo básico las dos terceras partes de la pena (es decir, el límite máximo que prevé la agravante cuando la portación sea de dos o más armas de uso exclusivo), debiendo considerar como parámetro de la agravante, *de un día a dos tercios de la pena del tipo básico*, y expresar las razones, motivos y circunstancias por las cuales consideraba aplicable esa sanción.

Lineamientos todos ellos que fueron atendidos por la responsable en el fallo de cumplimiento como enseguida será puntualizado.

En relación con el efecto precisado con el inciso **b)**, referente a reiterar lo relativo a los delitos que se le imputan, así como su plena responsabilidad en su comisión y la actualización de los concursos, uno ideal y otro real, esta Primera Sala advierte que el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, de la foja 13 a la 97, volvió a reproducir las razones por las cuales tenía por debidamente acreditados los elementos objetivos, normativos y subjetivo específico, que integran los tipos penales de los delitos de delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército; así como su plena responsabilidad penal en su comisión.

Por otro lado, para un mejor entendimiento, se reproducirán las comparaciones siguientes a partir de los lineamientos del fallo protector, señalados en los incisos **a)**, **c)** y **d)**:

Lineamientos	Cumplimiento
a) Dejar insubsistente la resolución de treinta y uno de agosto de dos mil diez, dictada en el toca penal ***** , únicamente por lo que ve al quejoso ***** .	En cumplimiento a la ejecutoria de amparo, el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, por acuerdo de treinta y uno de enero de dos mil catorce, se declaró insubsistente la ejecutoria emitida el treinta y uno de agosto de dos mil diez, en el toca penal ***** .
c) En su lugar, emitiera una resolución en la que proceda a efectuar las operaciones aritméticas correspondientes, respecto del monto de las penas que corresponden a los delitos en congruencia con el grado de culpabilidad en el que ubicó al quejoso (<u>equidistante entre el mínimo y el medio</u>)	En cumplimiento de la ejecutoría, el Tribunal Unitario, procedió a destacar las operaciones aritméticas a través de las cuales se establecen las penas de prisión y pecuniarias que deben de imponerse al quejoso por cada uno de los delitos por lo que se le fincó el juicio de reproche correspondiente, con base en un grado de culpabilidad que le fue determinado dentro de la ejecutoria y lo ordenó el órgano de amparo, es decir equidistante entre el mínimo y el medio . Respecto del delito de <i>delincuencia organizada</i> , en su variante de delitos contra la salud y

secuestro, atribuidos al quejoso, sólo le resulta aplicable la sanción correspondiente a la hipótesis que merezca la mayor, que en el caso es la relativa al supuesto de delitos contra la salud, conforme a lo establecido en el artículo 4, fracción I, inciso b), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, cuyos parámetros de punibilidad son de diez a ***** años de prisión y multa de ***** a ***** mil ***** días de multa; por lo que tomando en cuenta que la pena de prisión mínima es de ***** años, la media de ***** años y la máxima de ***** años, **la equidistante es de ***** años, ***** meses**. Asimismo, en cuanto a la multa, tomando en cuenta que el mínimo es de ***** días, la media es ***** días y la máxima ***** días de multa; **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** días de multa**. Por tanto procedió a imponer las penas de ***** años, ***** meses de prisión y ***** días de multa.

Sanción que, en términos del artículo 64, párrafos primero y segundo, del Código Penal Federal, debe ser incrementada al existir en actuaciones **curso ideal como real de delitos**, integrando el primero por los ilícitos de portación de armas sin licencia, y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; en tanto que el segundo, se conforma con el diverso de delincuencia organizada.

Respecto del delito de *portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea*, tomando en consideración que el tipo básico previsto en la fracción II del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establece una punibilidad que va

de ***** a ***** años de prisión y de ***** a ***** días de multa. Por tanto, tomando en cuenta que la pena de prisión mínima es de ***** años, la media de ***** años, ***** meses y la máxima de ***** años, **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** años, ***** meses.** En cuanto a la multa, tomando en cuenta que el mínimo es de ***** días, la media es ***** días y la máxima ***** días de multa; **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** días de multa.** Así, impuso las penas de ***** años, ***** meses de prisión y ***** días de multa, pena que debe incrementarse por la circunstancia agravante, **en ***** año, ***** meses de prisión y ***** días de multa,** dando un total de ***** años, ***** meses de prisión y ***** días de multa.

En relación, al delito de *portación de arma de fuego sin licencia*, tomando en cuenta en consideración que, en la especie se actualiza el concurso ideal de delitos a que alude el artículo 18 del Código Penal Federal, en atención a que el parámetro de punibilidad previsto para dicho ilícito que es de dos a siete años de prisión y de ***** a ***** días de multa, se procedió a realizar la operación aritmética correspondiente, respecto al monto de las penas, por tanto si la pena de prisión mínima de ***** años, la media de ***** años, ***** meses y la máxima es de ***** años; **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** años, ***** meses de prisión,** sanción que le fue impuesta, sin que haya lugar a realizar incremento con respecto a la sanción económica.

	<p>De esta manera, le impuso a *****, por su responsabilidad penal en los ilícitos de <i>portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y fuerza aérea</i>, la pena de ***** años ***** meses y ***** días de prisión y ***** días de multa, tomando en consideración que conforme a las reglas contenidas en el numeral 64, párrafo primero, que disponen, entre otras cosas, "<i>en caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración</i>".</p> <p>En efecto, al ser la pena de ***** años, ***** meses de prisión y 120 días de multa, por el delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la del delito que merece la pena mayor, sólo es jurídicamente posible aumentar la misma en ***** años, ***** meses y ***** días de prisión por la comisión del ilícito de portación de armas de fuego sin licencia, al ser dicha cantidad el tope máximo (hasta una mitad del máximo de su duración), que permite el párrafo primero del numeral de referencia.</p> <p>Consecuentemente, las penas a imponer por la comisión de los delitos de <i>delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército</i> (agravados), <u>hacen un total de ***** años, ***** mes y ***** días de prisión y ***** días de multa.</u></p>
d) Al imponer la agravante prevista en el artículo 83, penúltimo párrafo, de	La pena que se impuso respecto del delito de Exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, (sic) <u>debe aumentarse</u> , al haberse demostrado la

la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos tome en consideración el parámetro mínimo de un día y un máximo de dos terceras partes de la pena del tipo básico y con libertad de jurisdicción decreta la que en derecho corresponda, sin soslayar expresar las razones y fundamentos y circunstancias por lo que concluye de esa manera.

circunstancia agravante, conforme lo dispone el penúltimo párrafo del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, **hasta en dos terceras partes** , pues en atención a lo determinado en la ejecutoria a que se da cumplimiento, si en el precepto mencionado, no existe precisión en relación con el cuántum del límite mínimo necesario para la cuantificación de la sanción aplicable a la conducta, un día debe tenerse como tal, pues además de ser el mínimo necesario para su existencia.

De lo anterior, determinó que el parámetro de punibilidad para la agravante que ocupa, va de ***** día a ***** años, ***** meses de prisión y de ***** a ***** días multa. Por tanto, tomando el grado de culpabilidad en que se ubicó al quejoso, estableció que si la pena mínima es de un día, la media de ***** años, cuatro meses y la máxima de ***** años y ***** meses, **la equidistante entre la mínima y media, es de ***** año, ***** meses de prisión.**

Asimismo, en relación con la pena pecuniaria, tomando en cuenta que la pena mínima a imponer es de un día, la media de 66 días y la máxima son 132 días de multa, **la equidistante entre la mínima y la media es de 33 días de multa.**

Así las cosas, a la pena determinada por el delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, **debe incrementarse por la circunstancia agravante, en un año, ocho meses, de prisión y 33 días de multa.**

En esa virtud, a juicio de esta Primera Sala, de la lectura de las actuaciones realizadas por la autoridad responsable, se advierte que ésta **sí** se

ajustó a los lineamientos y efectos citados anteriormente, cumpliendo de este modo con el fallo protector.

Es decir, tal como se desprende de la comparación de los efectos de la concesión del amparo, con los razonamientos desplegados por la autoridad responsable, se arriba a la conclusión de que la ejecutoria federal se encuentra cabalmente cumplida, tal como resolvió el secretario del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, mediante auto de veintiocho de febrero de dos mil catorce.

Lo anterior es así, porque como se pone de manifiesto en los cuadros de comparación señalados, se advierte que la autoridad del conocimiento del proceso penal referido, en cumplimiento al primer efecto precisado en la sentencia de amparo, por auto de treinta y uno de enero de dos mil catorce, dejó insubsistente la ejecutoria emitida el treinta y uno de agosto de dos mil diez; luego, habiendo tomado en cuenta las observaciones establecidas en el fallo constitucional, con plenitud de jurisdicción, el propio día treinta y uno de enero de dos mil catorce, dictó una nueva resolución en el toca penal ***** , en el cual reiteró la demostración de los delitos de delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea y la plena responsabilidad penal del quejoso, a título de coautor por codominio funcional del hecho.

En lo relativo al grado de culpabilidad en el que se debió ubicar al sentenciado, la responsable lo ubicó en un grado de culpabilidad en el equidistante entre el mínimo y la media, y procedió a efectuar las operaciones aritméticas del monto de las penas que corresponden a cada uno de los delitos que se le imputan al ahora inconforme, tal como se advierte en los cuadros comparativos que anteceden.

Respecto del delito de delincuencia organizada, la responsable estimó que le resulta aplicable la sanción correspondiente a la hipótesis que merezca la mayor (la relativa al supuesto de delitos contra la salud, conforme a lo establecido en el artículo 4, fracción I, inciso b), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada), cuyos parámetros de punibilidad son de ***** a ***** años de prisión y multa de *****; por lo que determinó que si la pena de prisión mínima es de ***** años y la media de ***** años, **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** años, ***** meses.** Asimismo, en cuanto a la multa, tomó en cuenta que el mínimo es de ***** días y la media es ***** días, **la equidistante**

entre la mínima y la media es de *** días de multa.** Por tanto procedió a imponer las penas de ***** años, ***** meses de prisión y ***** días de multa.

Asimismo, dispuso que la sanción debía incrementarse al existir un concurso tanto ideal como real de delitos, integrando el primero por los ilícitos de portación de armas sin licencia, y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea; en tanto que el segundo, se conforma con el diverso de delincuencia organizada.

Por otro lado, respecto del delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, señaló que el tipo básico previsto en la fracción II del artículo 83 de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, establece una punibilidad que va de ***** a ***** años de prisión y de ***** a ***** días de multa. Por tanto, consideró que si la pena de prisión mínima es de ***** años y la media de ***** años, ***** meses, **la equidistante entre éstas es de ***** años, ***** meses;** y en cuanto a la multa, tomó en cuenta que si el mínimo es de ***** días y la media es ***** días, **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** días de multa.** Así, impuso las penas de ***** años, ***** meses de prisión y ***** días de multa.

Así, en lo atinente a la agravante prevista en el artículo 83, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la responsable tomó en consideración el parámetro mínimo de un día y un máximo de dos terceras partes de la pena del tipo.

Por lo anterior, estableció que si la pena mínima es de un día y la media de tres años, cuatro meses, **la equidistante entre la mínima y la media, es de ***** año, ***** meses de prisión.** Del mismo modo, en relación con la pena pecuniaria, consideró que si la pena mínima a imponer es de ***** día y la media de ***** días **la equidistante entre la mínima y la media es de 33 días de multa.**

Así las cosas, a la pena determinada por el delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la incrementó **por la circunstancia agravante, en ***** año, ***** meses de prisión y ***** días de multa,** adoptando el criterio que el Tribunal Unitario dispuso al considerar que el límite máximo era hasta ***** ter-

cios de la pena y el mínimo, de ***** día. Dando un total de ***** años, ***** **meses de prisión y ***** días de multa.**

En relación, con el delito de portación de arma de fuego sin licencia, consideró que, al actualizarse el concurso ideal de delitos a que alude el artículo 18 del Código Penal Federal y, en atención a que el parámetro de punibilidad previsto para dicho ilícito es de ***** a ***** años de prisión y de ***** a ***** días de multa, determinó que, si la pena de prisión mínima es de dos años y la media de ***** años, ***** meses, **la equidistante entre la mínima y la media es de ***** años, ***** meses de prisión**, sanción que le fue impuesta, sin multa por no preverlo así el artículo 64 del Código Penal Federal.

De esta manera, el Quinto Tribunal Unitario del Segundo Circuito, le impuso a ***** , por su responsabilidad penal en los ilícitos de portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la pena de ***** años ***** **meses y ***** días de prisión y ***** días de multa**, tomando en consideración que conforme a las reglas contenidas en el numeral 64, párrafo primero, del código punitivo federal, que dispone que en caso de concurso ideal, se aplicará la pena correspondiente al delito que merezca la mayor, que se aumentará hasta una mitad del máximo de su duración.

En ese tenor, al ser la pena de seis años, cinco meses de prisión y 120 días de multa, por el delito de portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea, la del delito que merece la pena mayor, **aumentó la misma en ***** años, ***** meses y ***** días de prisión**, por la comisión del ilícito de portación de armas de fuego sin licencia, al ser dicha cantidad el tope máximo (hasta una mitad del máximo de su duración).

Consecuentemente, la responsable impuso por la comisión de los delitos de delincuencia organizada, portación de arma de fuego sin licencia y portación de armas de fuego de uso exclusivo del Ejército (agravados), la pena de ***** , ***** y ***** días de prisión y ***** días de multa.

Finalmente, esta Primera Sala aprecia que de la nueva resolución dictada en cumplimiento, la responsable acató los lineamientos de la sentencia

protectora, por lo que resulta correcta la determinación de los Magistrados integrantes del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en términos del artículo 196, párrafo segundo, de la Ley de Amparo, al declarar cumplida la sentencia de amparo, sin exceso ni defecto en su acatamiento, toda vez que de su lectura se aprecia, que volvió a realizar las operaciones aritméticas para la imposición de las penas de conformidad con el grado de culpabilidad del quejoso, que es la equidistante entre el mínimo y el máximo, así como al imponer la agravante respecto de la portación de dos o más armas de uso exclusivo, tomó en consideración el parámetro mínimo de un día y un máximo de dos terceras partes de la pena del tipo básico.

Todo lo cual, se reitera, pone de manifiesto que el fallo federal que concedió el amparo se encuentra cabalmente cumplido, sin que se advierta exceso o defecto por parte de la autoridad responsable, sumado a que ésta, pese a que se le dejó plenitud de jurisdicción para establecer las penas conforme a los citados lineamientos, no sobrepasó el límite de ajustar su fallo de cumplimiento a los derechos humanos al debido proceso y de acceso efectivo a la justicia según se ha visto, siendo aplicable al respecto la tesis aislada 1a. CLX/2014 (10a.) de esta Sala, pendiente aún de publicar de rubro y contenido siguientes:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. LA LIBERTAD DE JURISDICCIÓN CONCEDIDA A LAS AUTORIDADES RESPONSABLES PARA CUMPLIR LAS SENTENCIAS DE AMPARO, ENCUENTRA SU LÍMITE EN EL CONTENIDO DE LOS DERECHOS HUMANOS AL DEBIDO PROCESO Y DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. La libertad de jurisdicción concedida a las autoridades responsables para cumplir las sentencias de amparo, encuentra su límite en el contenido de los derechos humanos al debido proceso y de acceso efectivo a la justicia, reconocidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debiendo aquellas autoridades atender puntualmente y en su totalidad los efectos de dichas ejecutorias, conforme a las consideraciones y los lineamientos que obren en éstas, para que los tribunales colegiados de circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, puedan determinar si la resolución respectiva cumple sin exceso o defecto el fallo protector en términos de los artículos 192, 196 y 201 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013. Lo anterior es así, porque las consideraciones y los lineamientos constituyen las premisas que justifican, precisan o determinan el alcance y sentido de los efectos de las ejecutorias de amparo, acotando la discrecionalidad que las autoridades responsables tienen por virtud de su libertad de

jurisdicción, de forma que su inobservancia implicaría una falta al debido procedimiento de cumplimiento de las ejecutorias de amparo que tendría como resultado restar efectividad al juicio de amparo.

"Recurso de inconformidad 727/2013. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Daniela Spitalier Peña."

Además, es importante precisar que las anteriores consideraciones no prejuzgan sobre violaciones distintas en que pudiera haberse incurrido en la nueva resolución dictada en cumplimiento al fallo federal protector, dejándose a salvo, por ende, los derechos de la parte quejosa para que haga valer los medios de defensa que considere pertinentes.

Sirve de apoyo a la consideración anterior, la jurisprudencia de esta Primera Sala, cuyo rubro establece: "INCONFORMIDAD. EL HECHO DE QUE SE DECLARE INFUNDADA NO PREJUJGA SOBRE EL DEBIDO Y CABAL CUMPLIMIENTO DE TODAS Y CADA UNA DE LAS OBLIGACIONES GENERADAS POR LA EJECUTORIA QUE CONCEDIÓ EL AMPARO."⁴

Por los motivos anteriores, debe declararse **infundado** el presente recurso de inconformidad.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso de inconformidad a que este toca 325/2014, se refiere.

⁴ Jurisprudencia 1a./J. 87/2007, Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, junio de 2007, página 58, de texto: "Cuando del estudio del cumplimiento dado a una ejecutoria de amparo se concluye que la resolución del órgano que la declaró cumplida se dictó conforme a derecho, porque la autoridad responsable la acató al haber realizado la o las conductas que de ella se exigieron, no se prejuzga sobre el debido y cabal cumplimiento de todas y cada una de las obligaciones generadas por la propia ejecutoria que concedió al gobernado el amparo y protección de la Justicia Federal, o las consecuencias de éste, a cargo de las autoridades responsables. Por otra parte, cabe señalar que en caso de existir defecto o exceso en su cumplimiento, procede el recurso de queja, cuya resolución no se opone al pronunciamiento de tenerla por cumplida, pues son medios de defensa distintos que, en su caso, se complementan."

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo de veintiocho de febrero de dos mil catorce, dictado por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Penal del Segundo Circuito, en el juicio de amparo directo número *****.

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

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente y ponente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II y 18, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 1a. CLX/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 25 de abril de 2014 a las 9:32 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 5, Tomo I, abril de 2014, página 811.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. PARA EVALUAR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA DE AMPARO DEBEN ATENDERSE SUS CONSIDERACIONES Y LINEAMIENTOS Y NO SÓLO SUS EFECTOS, LOS CUALES ACOTAN LA LIBERTAD DE JURISDICCIÓN DE LAS AUTORIDADES RESPONSABLES. Las autoridades responsables deben atender puntualmente y en su totalidad los efectos de las ejecutorias de amparo conforme a las consideraciones y los lineamientos que obren en éstas. Lo anterior es así, porque las consideraciones y los lineamientos constituyen las premisas que justifican, precisan o determinan el alcance y sentido de los efectos de las ejecutorias de amparo, acotando la discrecionalidad que las autoridades responsables tienen en virtud de su libertad de jurisdicción, de forma que su inobservancia implicaría una falta al debido procedimiento de cumplimiento de las ejecutorias de amparo que tendría como resultado restar efectividad al juicio de amparo, en contravención de los derechos humanos de debido proceso y acceso efectivo a la justicia

reconocidos en los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con base en lo anterior, los tribunales colegiados de circuito o la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, deben resolver los recursos de inconformidad y determinar si la resolución respectiva cumple sin exceso o defecto el fallo protector en términos de los artículos 192, 196 y 201 de la Ley de Amparo.

1a./J. 75/2014 (10a.)

Recurso de inconformidad 727/2013. 13 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Daniela Spitalier Peña.

Recurso de inconformidad 6/2014. Norma Yolanda Campos Pedraza. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Recurso de inconformidad 116/2014. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Recurso de inconformidad 778/2013. Colecciones Denisse, S.A. de C.V. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Mario Gerardo Avante Juárez.

Recurso de inconformidad 325/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Alfonso Francisco Trenado Ríos.

Tesis de jurisprudencia 75/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha cinco de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS EN LOS QUE SE CUESTIONAN CONSECUENCIAS GENERADAS

INDIRECTAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 466/2014. 20 DE AGOSTO DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLADO. PONENTE: ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA. SECRETARIO: JUSTINO BARBOSA PORTILLO.

III. Competencia

14. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de inconformidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 201, fracción I y 203 de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente desde el tres de abril de dos mil trece (de ahora en adelante la "Ley de Amparo"); 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, ya que se promueve en contra del acuerdo por el que se declaró cumplida la sentencia dictada en un juicio de amparo.

IV. Procedencia

15. El presente recurso de inconformidad es procedente, debido a que se interpuso en contra del acuerdo que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo dictado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en términos de la fracción I del artículo 201 de la Ley de Amparo.

V. Oportunidad

16. El recurso de inconformidad se presentó de manera oportuna, en virtud de que al quejoso se le notificó por lista la resolución que declaró por cumplida la ejecutoria de amparo el quince de abril de dos mil catorce,⁷ por lo que tal notificación surtió sus efectos el día hábil siguiente, es decir, el veintiuno del mismo mes y año; así, el término de quince días para inconformarse, pre-

⁷ Cuaderno del juicio de amparo 92/2013, hoja 298.

visto en el artículo 202 de la Ley de Amparo, transcurrió del veintidós de abril al catorce de mayo de dos mil catorce, debiéndose descontar los días diecinueve, veinte, veintiséis y veintisiete de abril, y tres y cuatro de mayo de dos mil catorce, por haber sido sábados y domingos, respectivamente, así como del dieciséis al dieciocho de abril, uno y cinco de mayo de dos mil catorce, por haber sido inhábiles, de conformidad con los artículos 19 de la Ley de Amparo, 74 de la Ley Federal del Trabajo, y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo General 18/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación de los días inhábiles y los de descanso, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de junio de dos mil trece.

17. De esta forma, si el escrito de inconformidad se presentó el treinta de abril de dos mil catorce en la Oficialía de Partes del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, es claro que su oportunidad resulta oportuna.⁸

VI. Legitimación

18. El recurso de inconformidad fue interpuesto por parte legítima, toda vez que quien promovió el medio de impugnación fue el quejoso ***** , en el juicio de amparo ***** , en términos con lo establecido en el artículo 202 de la Ley de Amparo.

VII. Elementos necesarios para resolver

19. **Acuerdo de cumplimiento.** Mediante proveído de nueve de abril de dos mil catorce, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito consideró cumplida la ejecutoria de amparo al verificar que los efectos para los cuales se concedió fueron cabalmente considerados.

20. Para llegar a esa conclusión, el Tribunal Colegiado tomó en cuenta que la autoridad responsable realizó lo siguiente:

- a) Dejó insubsistente la sentencia reclamada;
- b) En su lugar dictó otra en la que reiteró la acreditación del delito de secuestro, previsto por el artículo 194, fracción I, incisos e), f) y o), del Código

⁸ Véase hoja 13 vuelta del toca en que se actúa.

Penal para el Estado de Jalisco, así como lo relativo a la plena responsabilidad de los quejosos ***** y *****; y,

c) Reiteró, en el apartado de individualización de la pena, el grado de culpabilidad en que se ubicó a los quejosos (equidistante entre el mínimo y el medio), consecuentemente, les impuso la pena de veintiocho años, nueve meses de prisión, y en relación con la sanción pecuniaria, reiteró la pena impuesta por el inferior, consistente en mil días de salario, equivalente a cincuenta y tres mil doscientos sesenta pesos, por ser más benéfica.

21. **Agravios.** Ahora bien, en su recurso de inconformidad, el recurrente planteó diversos argumentos. En esencia, esgrime lo siguiente:

a) Que desde el momento de su detención no fueron tomadas en cuenta todas las pruebas que obran en el sumario, ya que fue golpeado para que declarara en su contra para que confesara algo que no había cometido.

b) Que la víctima del delito y tercero interesado en el juicio de amparo, al momento de la celebración de la diligencia de reconocimiento, no reconoció a los quejosos como los perpetradores del delito de secuestro, por lo que es incorrecto que la Sala responsable los condenara a purgar una pena de veintiocho años y nueve meses de prisión, puesto que no se puede condenar a algún detenido si no está demostrado plenamente que no cometió el delito, violando con ello la garantía de legalidad jurídica prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

c) Que nunca los careó con nadie, inclusive con el tercero interesado en el juicio.

d) Que los servidores públicos que integraron el proceso penal incurrieron en responsabilidad civil extracontractual del Estado.

22. Por otra parte, el recurrente, en su escrito de aclaración, manifestó, en términos similares, medularmente, lo siguiente:

a) Que en la averiguación previa se actuó con dolo y mala fe, ya que su declaración ministerial fue arrancada con fuerza, puesto que fue golpeado y lo obligaron a firmar algo que no había cometido. Puesto que la víctima del delito y tercero interesado en el juicio de amparo nunca los señaló como sus secuestradores.

b) Que derivado de lo anterior, si la parte acusadora no lo reconoce, mucho menos que los haya secuestrado, es erróneo que la Sala responsable los condenara a veintiocho años de prisión, por lo que es correcto que los absuelvan de los delitos que se les imputan, puesto que no se puede condenar a algún detenido si no está demostrado plenamente que no cometió el delito. Violando con ello la garantía de legalidad jurídica prevista en el artículo 14 de la Constitución Federal.

c) Que, por otra parte, manifiesta que nunca los careó con nadie, inclusive con el tercero interesado en el juicio.

VIII. Estudio de fondo

23. Esta Primera Sala advierte que la cuestión que debe resolverse en el presente recurso de inconformidad, consiste en determinar si es legal o no la resolución de nueve de abril de dos mil catorce, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, por la cual se consideró que estaba cumplida la ejecutoria dictada en el amparo directo *****.

24. En ese orden de ideas, y antes de analizar los agravios formulados por la recurrente en su escrito de inconformidad, es preciso establecer que la sentencia de treinta de enero de dos mil catorce concedió el amparo al quejoso para que la Sala responsable realizara lo siguiente:

a) Dejara insubsistente la sentencia reclamada.

b) Emitiera una nueva sentencia en la que reiterara lo resuelto en relación con la acreditación del delito de secuestro, previsto por el artículo 194, fracción I, incisos e), f) y o), del Código Penal para el Estado, así como lo relativo a la plena responsabilidad de los quejosos en su comisión.

c) Reiterara, en el capítulo correspondiente a la individualización de la pena, el grado de culpabilidad en que se ubicó a los quejosos (equidistante entre el mínimo y el medio), consecuentemente, les impusiera la pena de veintiocho años, nueve meses de prisión, y en relación con la sanción pecuniaria, reiterara la pena impuesta por el inferior consistente en mil días de salario, equivalente a cincuenta y tres mil doscientos sesenta pesos, por ser más benéfica.

25. Esta Primera Sala determina que los argumentos esgrimidos por el recurrente y sintetizados en los párrafos 21 y 22 de esta sentencia, son inoperantes, en virtud de que combaten aspectos ajenos a los efectos para los

cuales se concedió el amparo;⁹ esto es, la actuación de la Sala responsable y la legalidad de la nueva sentencia, sin que se aduzcan argumentos que demuestren la ilegalidad de la resolución del Tribunal Colegiado Circuito que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo.

26. En otras palabras, el recurrente cuestiona las conclusiones a las que arribó la Sala, derivadas de las premisas que fueron determinadas en la ejecutoria de amparo (el inadecuado aumento de la pena de multa, ya que la misma era superior a la impuesta por el inferior), así como el sentido de la sentencia dictada en cumplimiento que les fue adversa.

27. Los argumentos que aduce el recurrente señalan, en esencia, que no fueron tomadas en cuenta todas las pruebas que obran en el sumario, la víctima del delito y tercero interesado en el juicio de amparo, al momento de la celebración de la diligencia de reconocimiento, no reconoció a los quejosos como los perpetuadores del delito de secuestro, por lo que es incorrecto que la Sala responsable los condenara a purgar una pena de veintiocho años y nueve meses de prisión, puesto que no se puede condenar a algún detenido si no está demostrado plenamente que no cometió el delito, manifiesta que nunca los careó con nadie, inclusive con el tercero interesado en el juicio.

28. Al respecto, debe tomarse en cuenta que el presente recurso de inconformidad fue promovido acorde con lo previsto en la fracción I del ar-

⁹ Es aplicable, por las razones que la informan, la siguiente tesis aislada 1a. CLXXXV/2014 (10a.), emitida por esta Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* el viernes dieciséis de mayo de dos mil catorce, cuyos rubro y texto son los siguientes: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS EN LOS QUE SE CUESTIONAN CONSECUENCIAS GENERADAS INDIRECTAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO.—Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 120/2013 (10a.), de rubro: 'RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO.', estableció que la materia de análisis en el recurso de inconformidad debe atender a los alcances fijados por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó el amparo, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. En ese sentido, si bien es cierto que el artículo 196 de la Ley de Amparo, establece que el órgano jurisdiccional puede analizar el exceso en que incurra la responsable al dictar la resolución en cumplimiento, también lo es que ello lo obliga a analizar si las consecuencias generadas con motivo del cumplimiento pueden ser objeto de estudio en el recurso de inconformidad, para lo cual deben tomarse en cuenta los lineamientos precisados en la concesión del amparo. Por tanto, no puede analizarse el cumplimiento de la autoridad responsable sobre cuestiones respecto de las cuales no estaba vinculada. De ahí que los agravios que se formulen para impugnar dichos argumentos resulten inoperantes."

título 201 de la Ley de Amparo en vigor, con el objeto de controvertir la resolución que tiene por cumplida la ejecutoria de amparo en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, el estudio de la legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido totalmente cumplida. Por tanto, su análisis debe atender de manera circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional, así como el límite señalado en la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable, precisamente en cumplimiento de aquélla.¹⁰

29. Por ende, en el presente medio de impugnación en contra de la resolución de un Tribunal Colegiado de Circuito que considera cumplida la ejecutoria por la que otorgó el amparo a un quejoso, no es materia de estudio la legalidad de las consideraciones en que la responsable haya fundamentado el acto con el que pretende cumplirla, pues ello es ajeno a la misma.¹¹

¹⁰ Resulta aplicable, al respecto, la jurisprudencia número 1a./J. 120/2013 (10a.), emitida por esta Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 774, de rubro y texto: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO.—La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, el estudio de legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó la protección de la Justicia Federal, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que ello signifique que el juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión."

¹¹ Sirve de apoyo la jurisprudencia 1a./J. 121/2013 (10a.), emitida por la Primera Sala, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 786, de rubro y texto: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE NO CONTROVIERTEN LO RESUELTO POR EL ÓRGANO DE AMPARO EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR.—El hecho de que el artículo 196 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establezca que la ejecutoria de amparo se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, no implica el estudio de aspectos que no fueron materia de análisis en el juicio de amparo, sino exclusivamente del exacto cumplimiento de las cuestiones que sí lo fueron, concretamente, de aquellas que dieron lugar a la concesión de la protección de la Justicia Federal. Por tanto, los

30. Consecuentemente, se insiste, si la materia de análisis de la inconformidad es la que ha sido antes señalada, los argumentos que hacer valer el inconforme resultan inoperantes por estar encaminados a combatir la forma en que la autoridad responsable dio cumplimiento a la sentencia de amparo y no a las consideraciones por las que el Tribunal Colegiado tuvo por cumplida dicha ejecutoria de amparo.

31. Lo anterior, se reitera, en razón de que los agravios expuestos en el recurso de inconformidad resultan inoperantes cuando no van dirigidos a controvertir lo resuelto por el órgano de amparo, en relación con el cumplimiento del fallo dictado en el juicio de derechos fundamentales, sino a combatir la forma en que la autoridad responsable cumplió con la sentencia protectora, con la pretensión de que se aborde el análisis de aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer.

32. No obstante lo anterior, y dado que el cumplimiento de las sentencias es de orden público, esta Primera Sala realizará un análisis detallado del cumplimiento, pues conforme al contenido del numeral 214 de la Ley de Amparo, no podrá archiversse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido en su totalidad la sentencia que concedió la protección constitucional, sin excesos ni defectos, y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada.¹²

33. Al respecto, esta Primera Sala concluye que la ejecutoria de amparo ha quedado debidamente cumplimentada. Para mayor claridad, a continuación se muestra un cuadro comparativo entre los efectos y lineamientos

agravios expuestos en el recurso de inconformidad resultan inoperantes cuando no controvierten lo resuelto por el órgano de amparo en relación con el cumplimiento del fallo dictado en el juicio, sino la forma en que la autoridad responsable cumplió con la sentencia protectora, con la pretensión de analizar aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer."

¹² Lo anterior con base en la jurisprudencia 1a./J. 42/2014 (10a.), emitida por la Primera Sala, Décima Época, publicada el veintitrés de mayo de dos mil catorce, de rubro y texto: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. CUANDO LOS AGRAVIOS FORMULADOS POR EL PROMOVENTE DE DICHO RECURSO RESULTEN INOPERANTES EN SU TOTALIDAD, PROCEDE EL ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DEL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA DE AMPARO.—El artículo 214 de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, establece que no podrá archiversse ningún juicio de amparo sin que se haya cumplido la sentencia que concedió la protección constitucional o no exista materia para la ejecución, y así se haya determinado por el órgano jurisdiccional de amparo en resolución fundada y motivada. Por lo anterior, si los agravios expresados por el promovente del recurso de inconformidad resultan inoperantes en su totalidad, es preciso realizar un estudio oficioso respecto del cumplimiento de la sentencia de amparo, a fin de dar cumplimiento al precepto invocado; dicho estudio deberá atender de forma circunscrita a la materia determinada por la acción constitucional y al límite señalado por la ejecutoria donde se otorgó la protección de la Justicia Federal."

de la concesión del amparo y las actuaciones tomadas por la autoridad responsable para darles acatamiento.

EFECTOS DEL AMPARO	CUMPLIMIENTO
<p>Dejar insubsistente la sentencia reclamada y emitió una nueva sentencia en la que reiterara lo resuelto en relación con la acreditación del delito de secuestro, previsto por el artículo 194, fracción I, incisos e), f) y o), del Código Penal para el Estado, así como lo relativo a la plena responsabilidad de los quejosos en su comisión.</p>	<p>Emitió una nueva sentencia el veintiuno de noviembre de dos mil trece, en la que dejó insubsistente la resolución reclamada y reiteró lo resuelto en relación con la acreditación del delito de secuestro, previsto por el artículo 194, fracción I, incisos e), f) y o), del Código Penal para el Estado, así como lo relativo a la plena responsabilidad de los quejosos en su comisión.</p> <p>"Los anteriores medios de convicción, tal como lo estimó el juzgador de origen, relacionados entre sí, en su enlace lógico y natural, realizado al tenor de lo dispuesto por los artículos 116, 129, 132, 192, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 268, 269, 274 y 277, todos del Código de Procedimientos Penales para el Estado de Jalisco, acreditan la materialidad del delito de secuestro, previsto por el numeral 194 del Código Penal para el Estado de Jalisco, cometido en agravio de *****", así como la plena responsabilidad en su comisión, entre otro, de los inculpados ***** y ***** ..."</p> <p>"En lo que atañe a la plena responsabilidad de los inculpados, la misma se justifica mediante el caudal probatorio apuntado, particularmente con sus versiones autoinculpatorias, de las cuales se advierte que reconocen haber participado en la ilegal privación de la libertad del pasivo ..."</p>

	<p>"Ahora bien, se tiene que el natural correctamente estimó que el caso del delito se produjo con las particularidades previstas por los incisos e), f) y o), de la fracción I del segundo párrafo del numeral 194 de la ley sustantiva penal del Estado de Jalisco; lo anterior, porque del cúmulo probatorio reseñado se deriva que entre el pasivo y uno de sus plagiarios existía un vínculo de amistad que producía confianza, como se deriva de lo expuesto por la víctima y el coimplícado ***** , quienes señalaron la existencia de tal vínculo de amistad que producía confianza, ... además, se probó que durante el secuestro se mutiló al plagiado el dedo pulgar izquierdo ...; de la misma forma, se acreditó que el plagio fue cometido por más de dos sujetos."</p>
<p>Reiterar, en el capítulo correspondiente a la individualización de la pena, el grado de culpabilidad en que se ubicó a los quejosos (equidistante entre el mínimo y el medio), consecuentemente, les impusiera la pena de veintiocho años, nueve meses de prisión, y en relación con la sanción pecuniaria, reiterara la pena impuesta por el inferior consistente en mil días de salario, equivalente a cincuenta y tres mil doscientos sesenta pesos, por ser más benéfica.</p>	<p>Reiteró, en el capítulo correspondiente a la individualización de la pena, el grado de culpabilidad en que se ubicó a los quejosos (equidistante entre el mínimo y el medio), consecuentemente, les impuso la pena de veintiocho años, nueve meses de prisión, y en relación con la sanción pecuniaria, reiteró la pena impuesta por el inferior, consistente en mil días de salario, equivalente a cincuenta y tres mil doscientos sesenta pesos, por ser más benéfica.</p> <p>"Así, tomando en consideración las ya plasmadas circunstancias personales de los inculpados y las exteriores de comisión del delito, se considera que la peligrosidad de los sentenciados se ubica en la mitad equidistante entre el mínimo y el medio ..."</p>

	<p>"Así, tomando en consideración las ya plasmadas circunstancias personales de los inculpados y las exteriores de comisión del delito, se considera que la peligrosidad de los sentenciados se ubica en la mitad equidistante entre el mínimo y el medio ..."</p> <p>"Por tanto, en proporción analítica al grado mínimo de temibilidad en que se ubica a los sentenciados, se tiene que las penas a imponerles son, a cada uno, las de veintiocho años con nueve meses de prisión ..."</p> <p>"Sin embargo, en cuanto a la sanción pecuniaria, tal como se destaca en la ejecutoria de amparo que se cumple, se tiene que la misma excede de la que impuso el natural, de mil días de salario, por lo que en atención al principio de <i>non reformatio in peius</i>, consagrado en el artículo 328, primer párrafo, del Código Penal para el Estado de Jalisco, lo procedente es confirmar la impuesta en la sentencia apelada."</p>
--	---

34. Como se desprende del ejercicio de comparación anterior, esta Primera Sala concluye que el fallo de veintiuno de noviembre de dos mil trece, emitido en cumplimiento de la sentencia de amparo de catorce de noviembre de dos mil trece, aborda todos y cada uno de los efectos del amparo otorgado a los quejosos.

35. Consecuentemente, fue correcta la determinación de nueve de abril de dos mil catorce, pronunciada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, al tener por totalmente cumplida la sentencia de amparo.

36. Adicionalmente, se observa que la sentencia fue cumplida de forma adecuada, sin exceso ni defecto, porque, efectivamente, de la sentencia emitida por la responsable en cumplimiento a la ejecutoria de amparo

*****, se desprende que en ella se atendieron los efectos del amparo, ya que la responsable: i) dejó sin efectos la sentencia recurrente; ii) emitió una nueva sentencia el veintiuno de noviembre de dos mil trece y reiteró lo resuelto en relación con la acreditación del delito de secuestro, previsto por el artículo 194, fracción I, incisos e), f) y o), del Código Penal para el Estado, así como lo relativo a la plena responsabilidad de los quejosos en su comisión; y, iii) en el capítulo correspondiente a la individualización de la pena, reiteró el grado de culpabilidad en que se ubicó a los quejosos (equidistante entre el mínimo y el medio), consecuentemente, les impuso la pena de veintiocho años, nueve meses de prisión, y en relación con la sanción pecuniaria, reiteró la pena impuesta por el inferior, consistente en mil días de salario, equivalentes a cincuenta y tres mil doscientos sesenta pesos.

IX. Decisión

37. En consecuencia, por las razones expuestas, esta Primera Sala concluye que ha quedado cumplida en su totalidad la sentencia de amparo, sin exceso ni defecto, por lo que se considera que fue correcta la determinación pronunciada el nueve de abril de dos mil catorce dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso de inconformidad a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo de nueve de abril de dos mil catorce, dictado por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Tercer Circuito, en el amparo directo número *****.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al tribunal de origen; y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena (ponente), Olga Sánchez Cordero de García Villegas y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información

considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia 1a. CLXXXV/2014 (10a.) y 1a./J. 120/2013 (10a.), 1a./J. 121/2013 (10a.) y 1a./J. 42/2014 (10a.), citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 16 de mayo de 2014 a las 11:00 horas, viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas, viernes 23 de mayo de 2014 a las 10:06 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 6, Tomo I, mayo de 2014, páginas 556 y 476, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS EN LOS QUE SE CUESTIONAN CONSECUENCIAS GENERADAS INDIRECTAMENTE POR EL CUMPLIMIENTO DE LA EJECUTORIA PROTECTORA QUE NO FUERON OBJETO DE ANÁLISIS EN EL AMPARO. Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis jurisprudencial 1a./J. 120/2013 (10a.), de rubro: "RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO.", estableció que la materia de análisis en el recurso de inconformidad debe atender a los alcances fijados por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó el amparo, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. En ese sentido, si bien es cierto que el artículo 196 de la Ley de Amparo, establece que el órgano jurisdiccional puede analizar el exceso en que incurra la responsable al dictar la resolución en cumplimiento, también lo es que ello lo obliga a analizar si las consecuencias generadas con motivo del cumplimiento pueden ser objeto de estudio en el recurso de inconformidad, para lo cual deben tomarse en cuenta los lineamientos precisados en la concesión del amparo. Por tanto, no puede analizarse el cumplimiento de la autoridad responsable sobre cuestiones respecto de las cuales no estaba vinculada. De ahí que los agravios que se formulen para impugnar dichos argumentos resulten inoperantes.

1a./J. 70/2014 (10a.)

Recurso de inconformidad 899/2013. MVS Multivisión Digital, S. de R.L. de C.V. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Secretario: Ricardo Antonio Silva Díaz.

Recurso de inconformidad 315/2014. Elsa Selvas Sthal. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío

Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: María Dolores Igarada Diez de Sollano.

Recurso de inconformidad 397/2014. Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Recurso de inconformidad 352/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Octavio Joel Flores Díaz.

Recurso de inconformidad 466/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretario: Justino Barbosa Portillo.

Nota: La tesis de jurisprudencia 1a./J. 120/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 2, Tomo II, enero de 2014, página 774.

Tesis de jurisprudencia 70/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SU PRESENTACIÓN ES OPORTUNA AUN CUANDO SE REALICE CON ANTERIORIDAD A QUE COMIENCE A CORRER EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.

RECURSO DE INCONFORMIDAD 217/2014. 20 DE AGOSTO DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS: ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIA: ROSALÍA ARGUMOSA LÓPEZ.

CONSIDERANDO:

17. PRIMERO.—Esta **Primera Sala** de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **es legalmente competente para conocer y resolver el presente recurso de inconformidad**, con fundamento en lo dispuesto por los ar-

títulos **201, fracción I** y **203** de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el **dos de abril de dos mil trece, 21, fracción XI**, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el **punto Tercero** del Acuerdo General Número **5/2013** del Pleno de este Alto Tribunal, toda vez que se promueve en contra del acuerdo por el que se declaró cumplida la sentencia dictada en un **juicio de amparo directo**.

18. SEGUNDO.—Como cuestión previa al análisis de fondo del presente asunto, es procedente analizar la temporalidad de la interposición del escrito del recurso de inconformidad, conforme a lo dispuesto en el artículo **202** de la Ley de Amparo, el cual dispone lo siguiente:

"Artículo 202. El recurso de inconformidad podrá interponerse por el quejoso o, en su caso, por el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de esta ley, mediante escrito presentado por conducto del órgano judicial que haya dictado la resolución impugnada, dentro del plazo de quince días contados a partir del siguiente al en que surta efectos la notificación.

"La persona extraña a juicio que resulte afectada por el cumplimiento o ejecución de la sentencia de amparo también podrá interponer el recurso de inconformidad en los mismos términos establecidos en el párrafo anterior, si ya había tenido conocimiento de lo actuado ante el órgano judicial de amparo; en caso contrario, el plazo de quince días se contará a partir del siguiente al en que haya tenido conocimiento de la afectación. En cualquier caso, la persona extraña al juicio de amparo sólo podrá alegar en contra del cumplimiento o ejecución indebidos de la ejecutoria en cuanto la afecten, pero no en contra de la ejecutoria misma.

"Cuando el amparo se haya otorgado en contra de actos que importen peligro de privación de la vida, ataques a la libertad personal fuera de procedimiento, incomunicación, deportación o expulsión, proscripción o destierro, extradición, desaparición forzada de personas o alguno de los prohibidos por el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la incorporación forzosa al Ejército, Armada o Fuerza Aérea Nacionales, la inconformidad podrá ser interpuesta en cualquier tiempo."

19. De acuerdo con esta disposición, de las constancias de autos se desprende que la resolución impugnada fue notificada por comparecencia del autorizado de la parte quejosa, el doce de febrero de dos mil catorce (según consta a **foja 3225** del cuaderno de amparo), surtiendo efectos dicha notificación al día hábil siguiente, esto **es, el trece de febrero de la presente anua-**

lidad, por lo que el plazo para interponer el recurso de inconformidad corrió del **catorce de febrero al seis de marzo del año en cita**, descontándose los días quince, dieciséis, veintidós y veintitrés de febrero, y primero y dos de marzo de dos mil catorce, por ser inhábiles, de conformidad con los artículos **19** de la Ley de Amparo y **163** de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; por tanto, si la parte quejosa presentó su escrito de recurso de inconformidad ante el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, el **doce de febrero de dos mil catorce**, según se desprende del sello fechador que obra a **foja dos** del expediente del recurso de inconformidad, es de concluirse que se presentó oportunamente.

20. Resulta aplicable, en la especie, lo establecido en la tesis aislada 1a. CCLXXVIII/2013 (10a.), emitida por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIV, Tomo 1, septiembre de 2013, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. SU PRESENTACIÓN ES OPORTUNA AUN CUANDO SE REALICE CON ANTERIORIDAD A QUE COMIENZE A CORRER EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.—La circunstancia de que el recurso de inconformidad se presente en la fecha en que surtió sus efectos la notificación del acuerdo recurrido, esto es, con anterioridad a que corra el plazo correspondiente, no implica que su promoción sea considerada extemporánea. Ello es así, pues según se desprende de los artículos 22 y 202 de la Ley de Amparo, en los recursos de inconformidad el promovente puede interponer su escrito desde el momento mismo en que se le notifique el acuerdo recurrido, es decir, el mismo día, o bien el día hábil siguiente, esto es, el día que surta efectos la notificación, sin que por ello deba considerarse presentado extemporáneamente; máxime, si no existe disposición legal alguna que prohíba expresamente interponer el recurso antes de que inicie el plazo otorgado para tales efectos, ni que señale que por ello sea extemporánea o inoportuna su presentación.

"Recurso de inconformidad 25/2013. 7 de agosto de 2013. Cinco votos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez."

21. TERCERO.—Para una mejor comprensión del asunto, de manera breve se señalan los antecedentes del caso relatados por la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal:

1. Con fecha seis de marzo de dos mil trece, la Juez Décimo Séptimo Penal del Distrito Federal pronunció resolución definitiva en la causa

*****, mediante la cual consideró penalmente responsables a ***** y a ***** del delito de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés (para ejecutar el delito de robo) calificado (cometido por un grupo de dos personas y con violencia), imponiéndoles la pena de cuarenta y cinco años de prisión y dos mil quinientos días multa, equivalentes a ***** pesos, así como a la reparación del daño material en restitución de la empresa ***** y/o ***** y de los pasivos ***** y ***** . Asimismo, ordenó el decomiso del vehículo puesto a disposición.

2. Inconformes con la resolución anterior, los sentenciados interpusieron recurso de apelación, cuyo conocimiento correspondió a la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, formándose el toca ***** , el cual fue resuelto mediante sentencia de veintiuno de junio de dos mil trece, modificando la resolución recurrida, por lo que hace a la reparación del daño material y el decomiso del vehículo, instrumento del delito.

3. La modificación que hizo la alzada responsable consistió en declarar improcedente la condena a la reparación del daño material, consistente en pagar doscientos noventa pesos a la empresa ofendida, en virtud de haberse tenido como indeterminado su monto; absolvió de la reparación del daño material, por cuanto hace a los ofendidos ***** y ***** ; asimismo, ordenó la devolución del vehículo puesto a disposición, a quien acredite tener derecho a ello, y no su decomiso como resolvió el Juez de la causa.

4. En contra de la resolución anterior, los hoy recurrentes promovieron el juicio de amparo relatado con anterioridad.

22. CUARTO.—Los recurrentes manifiestan, en síntesis, los siguientes motivos de inconformidad:

23. I) Los inconformes manifiestan que la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal incurrió en exceso, al cumplimentar la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, porque no restituyó a los quejosos en el pleno goce de sus garantías individuales, tal cual se le ordenó en la ejecutoria de amparo.

24. II) Asimismo, señalaron que la Sala responsable incurrió en defectos en la nueva resolución, porque sólo se concretó a señalar la pena a imponer, sin que en ningún momento lo fundara o motivara, atento al serial

probatorio que conforma el expediente; además de que refiere que únicamente añadió lo ordenado por el Tribunal Federal, pero sin que la sentencia de amparo en la que se les concedió la protección de la Justicia Federal, sustituyera a la emitida por los integrantes de la Sala en cuestión, por lo que el nuevo fallo emitido por la responsable sólo debió ajustarse a los puntos resueltos por el Colegiado en relación a la litis constitucional, sin que pudiera resolver en el sentido que lo hizo.

25. De conformidad con lo anterior, aducen que la sentencia emitida por la Sala responsable, al no atender con exactitud lo ordenado en la ejecutoria de garantías, incurrió en exceso y defecto.

26. III) En el mismo sentido, mencionan que la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito de Federal incurrió en defectos y excesos, al pronunciar una nueva resolución, porque al ser un nuevo acto lo debió fundar y motivar, cuestión que, estiman, no realizó correctamente.

27. IV) Igualmente, argumentan que, al existir un principio de ejecución, el cual se constriñe a examinar, por parte del Tribunal Colegiado del conocimiento, si existieron defectos, omisiones o evasivas por parte de la autoridad responsable para dar cumplimiento a una sentencia de amparo, toda vez que dicho acto garantista impone deberes para satisfacerlo cabalmente, situación que no cumplió la Sala responsable, porque en su nuevo acto resolvió con excesos y defectos, por ello, estiman que la inejecución (incumplimiento) resultó procedente.

28. V) Por último, expresan que a la autoridad responsable se le ordenó, mediante el fallo protector, lo que estrictamente tenía que resolver en relación a la pena impuesta a los ahora inconformes, sin embargo, aducen que tal circunstancia no aconteció; porque la responsable en su nueva resolución de catorce de noviembre de dos mil trece, no contó con la debida motivación y fundamentación exigida por la norma constitucional y procesal de la materia, de conformidad con los artículos 71 y 72 del Código de Procedimientos Penales del Distrito Federal, pues manifiestan que dicho acto no tiene el carácter de sentencia o resolución.

29. Al respecto, consideran que se transgredió el estricto acatamiento a la ejecutoria federal, así como a sus garantías, porque el Tribunal Federal estableció, en su resolutive único, punto 2): "...dicte otra en la que a) reiterar el acreditamiento del delito de privación de la libertad en la modalidad de secues-

tro exprés (*para ejecutar el delito de robo*) calificado (*cometido por grupo de dos personas y con violencia ...*) y, contrario a lo transcrito, la Sala responsable en la resolución aludida en el párrafo precedente, tuvo el delito imputado a los quejosos como agravado, lo que aprecian de las fojas 66 a 70 de dicha sentencia.

30. QUINTO.—Los agravios sintetizados con los numerales I), II), III) y V) devienen **inoperantes**, en la medida que controvierten las consideraciones de la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, al emitir la resolución de catorce de noviembre de dos mil trece, en el toca número ***** y no las razones sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en el acuerdo por el que tuvo por cumplida la ejecutoria de amparo; argumentos que no pueden ni deben ser analizados, al resolver el presente recurso de inconformidad.

31. En efecto, tales argumentos van encaminados a impugnar la forma en que la responsable dio cumplimiento a la ejecutoria dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito en el juicio de amparo ***** , promovido por la parte quejosa, en contra de la resolución de veintiuno de junio de dos mil trece, dictada por la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal dentro del toca número ***** .

32. Lo anterior, en razón de que, conforme a lo dispuesto por el artículo 201 de la Ley de Amparo, el recurso de inconformidad procede contra la resolución que: I. Tenga por cumplida la ejecutoria de amparo; II. Declare que existe imposibilidad material o jurídica para cumplir la misma u ordene el archivo definitivo del asunto; III. Declare sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado; o, IV. Declare infundada o improcedente la denuncia por incumplimiento de la declaratoria general de inconstitucionalidad.

33. Ahora bien, en la especie, el recurso de inconformidad se interpuso en contra de la resolución del Tribunal Colegiado que conoció del amparo de que se trata, en la cual declaró cumplida la sentencia respectiva, por lo tanto, al estudiarlo, de conformidad con el artículo 201 de la Ley de Amparo, el análisis se limitará a determinar si el pronunciamiento del Juez o tribunal de amparo, respecto al cumplimiento de la ejecutoria, es correcto o no jurídicamente, sin que sea válido emitir pronunciamiento sobre la legalidad de las actuaciones de ejecución desplegadas por la autoridad responsable, pues ello, en su caso, representa la materia de estudio de diversos medios de impugnación, por ende, los agravios de inconformidad reseñados, que se encaminan a demostrar tales extremos, son inoperantes.

34. A lo anterior resultan aplicables las jurisprudencias **1a./J. 120/2013 (10a.)**¹⁰ y **1a./J. 121/2013 (10a.)**,¹¹ emitidas por esta Primera Sala, de rubros y textos siguientes:

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. MATERIA DE ESTUDIO DE DICHO RECURSO.—La materia del recurso de inconformidad previsto en el artículo 201 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, conforme a su fracción I, la constituye la resolución que tenga por cumplida la ejecutoria de amparo, en los términos del artículo 196 de la propia ley; es decir, el estudio de legalidad de la determinación de la autoridad que haya conocido del juicio de amparo, en el sentido de que la ejecutoria ha sido cumplida totalmente. Por tanto, su análisis debe atender a la materia determinada por la acción constitucional, así como al límite señalado en la ejecutoria en que se otorgó la protección de la Justicia Federal, sin excesos ni defectos, y no a la legalidad de la resolución emitida por la autoridad responsable en aspectos novedosos que no fueron analizados por el juzgador de amparo. Así, el cumplimiento total de las sentencias, sin excesos ni defectos, a que se refiere el primer párrafo del citado artículo 196, supone el análisis y la precisión de los alcances y efectos de la ejecutoria, a partir de la interpretación del fallo protector y de la naturaleza de la violación examinada en él, para que, una vez interpretada esa resolución, se fijen sus consecuencias para lograr el restablecimiento de las cosas al estado que guardaban antes de la violación constitucional de que se trate, sin que ello signifique que el Juez pueda incorporar elementos novedosos a su análisis para extender los efectos precisados en el fallo a otras posibles violaciones aducidas por los quejosos, que no hayan sido motivo de protección por parte de la Justicia de la Unión."

"RECURSO DE INCONFORMIDAD. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE NO CONTROVIERTEN LO RESUELTO POR EL ÓRGANO DE AMPARO EN RELACIÓN CON EL CUMPLIMIENTO DEL FALLO PROTECTOR.—El hecho de que el artículo 196 de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 2013, establezca que la ejecutoria de amparo se entiende cumplida cuando lo sea en su totalidad, sin excesos ni defectos, no implica el estudio de aspectos que no fueron materia de análisis en el jui-

¹⁰ Décima Época, Registro IUS: 2005227, Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II, materia común, tesis: 1a./J. 120/2013 (10a.), página: 774.

¹¹ Décima Época, Registro IUS: 2005228, Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 2, enero de 2014, Tomo II; materia común, tesis: 1a./J. 121/2013 (10a.), página: 786.

cio de amparo, sino exclusivamente del exacto cumplimiento de las cuestiones que sí lo fueron, concretamente, de aquellas que dieron lugar a la concesión de la protección de la Justicia Federal. Por tanto, los agravios expuestos en el recurso de inconformidad resultan inoperantes cuando no controvierten lo resuelto por el órgano de amparo en relación con el cumplimiento del fallo dictado en el juicio, sino la forma en que la autoridad responsable cumplió con la sentencia protectora, con la pretensión de analizar aspectos ajenos a la materia del recurso de inconformidad hecho valer."

35. SEXTO.—Ahora bien, por infundados los agravios resumidos con el inciso IV), en el cual, los recurrentes argumentan que, al existir un principio de ejecución, el cual se constriñe a examinar por parte del Tribunal Colegiado del conocimiento, si existieron defectos, omisiones o evasivas por parte de la autoridad responsable para dar cumplimiento a una sentencia de amparo, toda vez que dicho acto garantista impone deberes para satisfacerlo cabalmente, situación que, alegan, no cumplió la Sala responsable, porque en su nuevo acto resolvió con excesos y defectos, por ello, estiman que la inejecución (incumplimiento) resultó procedente.

36. Lo infundado radica en que los efectos del juicio de garantías se concedieron a los quejosos en el siguiente sentido:

37. a) Que la responsable declare insubsistente la sentencia de veintiuno de junio de dos mil trece, dictada en el toca ***** , que constituye el acto reclamado;

38. b) Dicte otra en la que:

b.1) Reitere el acreditamiento del delito de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés (para ejecutar el delito de robo) calificado (cometido por un grupo de dos personas y con violencia), previsto y sancionado en los artículos 9, párrafo inicial, fracción I, inciso d) y 10, primer párrafo, fracción I, incisos b) y c), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como la plena responsabilidad penal de los aquí quejosos en su comisión;

b.2) Reitere el índice de culpabilidad en mínimo;

b.3) Siguiendo los lineamientos establecidos en la ejecutoria elimine las penas impuestas por el tipo básico de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés que prevé el artículo 9 de la legislación invocada y le

imponga las del tipo calificado de tal ilícito, previstas en el artículo 10 de la ley en cita, esto es, veinticinco años de prisión y dos mil días multa equivalentes a ciento veinticuatro mil seiscientos sesenta pesos;

b.4) Determine que la pena pecuniaria deberá enterarla el sentenciado a la Dirección para el Cobro de Multas Judiciales del Distrito Federal para que proceda de conformidad a lo dispuesto en el artículo 41 del Código Penal para el Distrito Federal y para el caso de insolvencia debidamente acreditada, le sea sustituida por el número de jornadas de trabajo no remunerado en favor de la comunidad que corresponda; y,

b.5) Reitere la responsable que la pena privativa de libertad deberá ser compurgada en el lugar que para tal efecto designe el Juez de la causa, con abono de la preventiva sufrida con motivo de la causa (a partir del veintiséis de septiembre de dos mil once), cuyo cómputo será a cargo de tal autoridad; lo relativo a la negativa de los sustitutivos de la pena de prisión y la suspensión condicional de ejecución de la pena, previstos en los artículos 84 y 89, ambos del Código Penal para el Distrito Federal; la reparación del daño; la suspensión de los derechos políticos (conforme a la nueva temporalidad de la pena de prisión) y lo referente a la devolución del vehículo marca ***** , tipo ***** , color ***** , modelo ***** , serie ***** , placas ***** del Estado de Coahuila.

39. En cumplimiento a lo anterior, la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mediante resolución de catorce de noviembre de dos mil trece, dejó insubsistente la sentencia de veintiuno de junio del mismo año y dictó una nueva, en la que reiteró el acreditamiento del delito de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés para ejecutar el delito de robo calificado, así como la plena responsabilidad de los aquí quejosos en su comisión, lo que realizó en los términos siguientes:

40. • La autoridad responsable determinó que, en el caso, se encontró acreditada la existencia del delito de secuestro exprés agravado con los medios de prueba y consideró que, al integrarse la prueba plena circunstancial que puso de manifiesto, que en el mundo fáctico aconteció una conducta particular y concreta consistente en:

"... día 25 veinticinco de septiembre de 2012 dos mil doce, siendo aproximadamente las 11:15 once horas con quince minutos, los activos ***** y ***** , actuando conjuntamente (y, por ende, en grupo de dos personas), por medio de la violencia moral, privaron de la libertad a los pasivos ***** y ***** , empleados como chofer vendedor y ayudante de

repartidor, respectivamente, de la persona moral denominada ***** y/o ***** , para ejecutar el delito de robo, esto es, apoderarse de diversa mercancía propiedad de la persona moral ofendida, así como de una cantidad indeterminada de dinero en efectivo, ya que al encontrarse los mencionados pasivos repartiendo producto de la empresa de referencia, en dos tiendas ubicadas en avenida ***** , colonia ***** , Delegación ***** , estacionaron el vehículo particular de la marca ***** , modelo ***** , color ***** con logotipos de la empresa ***** , placas de circulación ***** , siendo que, al encontrarse ambos pasivos en el interior de la caja trasera del mismo surtiendo uno de los pedidos que les hicieron, el activo ***** , empleó violencia moral en contra de los pasivos, al amagarlos con un arma de fuego tipo ***** , de la marca ***** , calibre ***** made in ***** . y al mismo tiempo les dijo 'tírense al suelo, o los vuelo', ante lo cual obedecieron dicha indicación, exigiéndoles le entregaran las llaves del vehículo y una vez que las tiene en su poder, escuchan que diversa persona (grupo de dos) encendió el motor del vehículo, en tanto que el activo de referencia continuaba con el amago hacia los pasivos, comenzando a circular el automotor, desapoderándolos en el trayecto el activo ***** a los pasivos de una cantidad indeterminada de dinero.

"Posteriormente, ***** del vehículo en cuestión, abrió dicho activo las puertas del vehículo, bajándose de éste y se coloca en la puerta, en tanto el activo ***** , procedió a apoderarse del producto que se transportaba en el interior del vehículo repartidor, acomodándolos en la cajuela de su vehículo de la marca ***** , tipo ***** , modelo ***** , placas ***** , color ***** , siendo sorprendidos momentos después por elementos policíacos que llegaron al lugar, siendo asegurados y posteriormente presentados ante el Ministerio Público; conducta con la cual los activos ***** y ***** , actuando conjuntamente, en calidad de coautores materiales directos, y como lo determinó la Sala responsable, lesionaron el **bien jurídico tutelado** por la norma penal, que en el caso lo es la **libertad personal**, de los pasivos ***** y ***** , así como el **patrimonio** de la persona moral ofendida denominada ***** y/o ***** ."

41. • Asimismo, la Sala resolvió que, en el caso, se tuvo demostrada la plena responsabilidad penal de ***** y ***** , en términos de los artículos 37 y 124 del código adjetivo penal, respecto del ilícito de secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral), previsto por el numeral 9, párrafo primero (al que prive de la libertad a otro), fracción I (si la privación de la libertad se efectúa con el propósito de)

inciso d) (hipótesis de: cometer secuestro exprés, desde el momento mismo de su realización, entendiéndose por éste, el que, para ejecutar el delito de robo, prive de la libertad a otro), artículo 10, fracción I, incisos b) (hipótesis: que quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos personas) y c) (hipótesis: que se realice con violencia), de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 15 (hipótesis de acción), 17, fracción II (permanente), artículo 18, párrafo primero (hipótesis de acción dolosa) y párrafo segundo (obra dolosamente el que conociendo los elementos objetivos del hecho típico quiere su resultado), 22, fracción II (los que lo realicen conjuntamente), todos del Código Penal vigente para el Distrito Federal; máxime que no acreditó a favor de los justiciables de referencia, alguna excluyente de responsabilidad a que alude el artículo 29 del Código Penal para el Distrito Federal, dada la mecánica de los hechos.

42. • En este sentido, la Sala Penal conjuntó la prueba del injusto penal referido al delito a examen, con la responsabilidad material, en relación con los acusados ***** y ***** y su culpabilidad penal, cuyos requisitos son la imputabilidad, la conciencia de la antijuridicidad y la exigibilidad de otra conducta, y advirtió que los medios de prueba que fueron transcritos con anterioridad, de manera lógica y natural, la llevó a transitar de la verdad conocida a la histórica del suceso examinado y, con ello, a la presencia de la prueba plena que refiere el artículo 261 del Código de Procedimientos Penales, la que se requiere en observancia a lo que ordena el artículo 1o. en sus fracciones I y II de la ley adjetiva de la materia, para que el ad quem pudiera declarar:

1o. La existencia del delito de **secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral)**, en agravio de los ofendidos ***** , ***** y ***** y/o *****.

2o. Que ***** y ***** fueron penalmente responsables de la comisión del delito de **secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral)**, en calidad de coautores materiales directos, perpetrado en agravio de los ofendidos ***** , ***** y ***** y/o *****.

43. • Por ende, la responsable fundó en derecho y en las constancias procesales, que se fincara en contra de ***** y ***** el juicio de reproche respectivo a título de dolo, toda vez que se demostró su plena responsabilidad penal en los hechos narrados, lo cual no les produjo agravio alguno a los justiciables de mérito.

44. • Como un estudio previo a la individualización de la pena a imponer a los acusados ***** y ***** , la Sala precisó hacer notar que para efectos de punibilidad en el delito de secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral), el mismo se encuentra sancionado conforme al numeral 9, fracción I, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece una pena de veinte a cuarenta años de prisión y de quinientos a dos mil días multa; asimismo, por lo que respecta a las agravantes de haberse cometido en grupo y con violencia moral, conforme a la fracción I del artículo 10 del mismo ordenamiento legal, que prevé una punición de veinticinco a cuarenta y cinco años de prisión y de dos mil a cuatro mil días multa.

45. • Ahora bien, la autoridad responsable consideró que se reunieron los presupuestos básicos jurídicos generales de la acción dolosa perpetrada por ***** y ***** , como son la tipicidad, la antijuridicidad y la culpabilidad y, al respecto, realizó el estudio correspondiente a la individualización de la pena, conforme a los numerales 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal. Observando dicha Sala que, en su momento procesal, el Ministerio Público se inconformó con la individualización de la pena, expresando como agravios: "que el juzgador no llevó de modo exacto la individualización de la pena, ya que de la perspectiva valorativa del presupuesto en torno al cual gira la acción típica, antijurídica y culpable del sentenciado, es decir, que se han verificado los presupuestos de la penalidad (tipicidad, antijuridicidad y culpabilidad) y las consecuencias jurídicas, ya que el grado de culpabilidad que determinó la a quo a los justiciables es menor al que realmente les corresponde, dejando por ende, de considerar las directrices enmarcadas en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal."

46. No obstante lo anterior, la Sala responsable precisó en señalar que los agravios del Ministerio Público resultaron infundados, toda vez que, como estimó, contrario a las manifestaciones, la juzgadora de origen analizó todos y cada uno de los requisitos exigidos por los numerales en cita, así como las circunstancias exteriores de ejecución del delito y peculiares de los acusados, analizando, además, las circunstancias favorables y desfavorables que convergen en la individualización de la pena y, por tanto, analizados dichos requisitos y atendiendo a la facultad discrecional que le confiere a la a quo el artículo 70 del Código Penal estuvo en aptitud de fijar el grado de culpabilidad que en su concepto era aplicable a los justiciables por la comisión de dicho ilícito, por ende, atento a lo anterior declaró infundados e improcedentes los agravios esgrimidos por la representación social.

47. En consecuencia, por la razones que se expusieron y dada la improcedencia de los agravios esgrimidos por la representación social, la Sala responsable confirmó el grado de culpabilidad estimado por la juzgadora de origen como mínimo.

48. • En otro punto, y en acatamiento al estricto cumplimiento a la ejecutoria de amparo, la autoridad responsable manifestó que, al haber resultado ***** y ***** penalmente responsables en la comisión del delito de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés agravado (quienes la lleven a cabo obren en grupo de dos personas y que se realice con violencia-moral), con fundamento en lo previsto en el artículo 10, fracción I, de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le impuso a cada uno de los justiciables la pena de veinticinco años de prisión y dos mil días multa, equivalentes a la cantidad de \$***** (***** pesos ***** M.N.); multa que estableció a razón de \$***** (***** pesos ***** M.N.), correspondiente al salario mínimo vigente al momento de los hechos delictivos y atentos a la regla específica que prevé el artículo 247 del Código Penal para el Distrito Federal, conforme a lo siguiente: "Para establecer la cuantía que corresponda a los delitos previstos en este título, así como para la determinación de la multa, se tomará en consideración el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, al momento de la ejecución del delito", cantidad que multiplicada por los días multa impuestos, arrojó la suma que por concepto de sanción pecuniaria les fue impuesta a cada uno de los enjuiciados.

49. Al respecto, la Sala determinó que la multa impuesta descrita en el párrafo precedente, la deberán enterar los justiciables a la Dirección para el Cobro de Multas Judiciales, adscrita a la Oficialía Mayor del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, ello en cumplimiento a la circular número 54/2010 y del acuerdo 5-24/2010 emitido por el Pleno del Consejo de la Judicatura del Distrito Federal y de conformidad con los artículos 326, 327, 328, fracción II y 329, fracción III, del Código Fiscal para el Distrito Federal, la que a su vez deberán hacerla llegar al Fondo de Apoyo a la Procuración de Justicia del Distrito Federal y al Fondo de Apoyo a la Administración de Justicia del Distrito Federal, en términos de lo dispuesto por el artículo 41, párrafo segundo, del Código Penal para el Distrito Federal. Asimismo, en caso de que se negaren a cubrir injustificadamente el importe de la pena pecuniaria, ésta les será exigida mediante el procedimiento económico coactivo en vigor, de acuerdo con el artículo 40 de la ley sustantiva penal.

50. • Ahora bien, la responsable estimó que para el caso de insolvencia debidamente comprobada por parte de los justiciables ***** y *****,

se les sustituye dicha multa por mil jornadas de trabajo no remuneradas a favor de la comunidad, en términos de lo dispuesto por el artículo 39 del Código Penal para el Distrito Federal, jornadas de trabajo a favor de la comunidad que consistirán en la prestación de servicios no remunerados en instituciones públicas, educativas, de asistencia o servicio social, o en instituciones privadas de asistencia no lucrativas. Indicó que este trabajo se llevará a cabo en jornadas dentro de periodos distintos al horario de las labores que representen la fuente de ingreso para la subsistencia del acusado y de su familia, sin que pueda exceder de la jornada extraordinaria que determine la ley laboral y bajo la orientación y vigilancia de la autoridad ejecutora, con fundamento en los artículos 36 del Código Penal para el Distrito Federal y 66 de la Ley Federal del Trabajo.

51. De igual forma, la Sala responsable resolvió que, en caso de insolvencia parcial, deberá observarse el cálculo respectivo en lo que corresponde a la multa insoluta.

- Además, la Sala determinó que la pena de prisión antes mencionada deberían compurgarla los justiciables en el lugar que, al efecto, indique la juzgadora de origen, computándose a partir de la preventiva sufrida con motivo de la causa, y señaló que lo es desde el día veinticinco de septiembre de dos mil doce, fecha en que fueron asegurados y puestos a disposición del Ministerio Público con motivo de la causa, asimismo, declaró que el cómputo quedará a cargo de la natural y sin poder coexistir con otra de igual naturaleza; en relación con la fecha para el cómputo inicial de la pena a compurgar, la Sala aclaró que dicha fecha es la que deberá considerarse para la prisión preventiva y no la señalada por la autoridad federal (veintiséis de septiembre de dos mil once), toda vez que la expresada por la Sala es acorde a la época de los hechos conforme a las constancias procesales; fue así, porque el presente asunto de la resolución recurrida les produjo agravio a los justiciables de mérito.

52. • Por lo que respecta a la reparación del daño, estableció que con fundamento en los artículos 37, 42, fracción II, 43, 44, 45, 48, 51 y demás relativos del Código Penal vigente, resultó ajustado a derecho que la juzgadora de origen condenara a los sentenciados ***** y ***** a la reparación del daño proveniente del delito de secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral), del que resultaron penalmente responsables, por lo que deberán restituir a la también ofendida persona moral denominada ***** y/o ***** , una caja con doce piezas de leche deslactosada ***** , ***** un litro; \$*****

(***** pesos ***** M.N.); quince piezas de leche ***** clásica de un litro; \$***** (***** pesos ***** M.N.); cinco piezas de leche ***** de un litro, \$***** (***** pesos ***** M.N.); tres piezas de leche ***** de un litro, \$***** (***** pesos ***** M.N.); dos piezas de leche ***** de un litro, \$***** (***** pesos ***** M.N.); sin embargo, como observó la responsable al haber sido recuperados y devueltos dichos objetos al apoderado legal de la moral ofendida, se dio por satisfecha.

Ahora bien, en virtud de haberse tenido como indeterminada la cantidad en efectivo de que fueron desapoderados los pasivos ***** y ***** , no resultó procedente la condena a la reparación del daño material por dicho concepto, lo que obligó a sustituirlo en términos de lo dispuesto por el artículo 427 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, para efecto de establecer que no resultó procedente condenar a los justiciables ***** y ***** al pago de ninguna cantidad de dinero en efectivo, en virtud de haberse tenido como indeterminado dicho monto.

53. • En relación con la negativa de sustitutivos de la pena de prisión, la autoridad responsable determinó que, como correctamente lo estableció la juzgadora de origen, no es procedente el otorgamiento de sustitutivo alguno de la pena de prisión a los justiciables ***** y ***** , así como la suspensión condicional de la ejecución de las penas, en virtud de que el cuántum de la pena de prisión impuesta excede de cinco años, que como máximo exigen los numerales 84 y 89 del Código Penal para el Distrito Federal, para el otorgamiento de los mismos, circunstancia que no agravia en forma alguna a los inconformes por estar ajustada a derecho.

54. • Ahora bien, al haber resultado ***** y ***** penalmente responsables del delito de secuestro exprés agravado (al haberse cometido en grupo de dos personas y con violencia moral), en agravio de los ofendidos ***** y ***** , así como de la persona moral denominada ***** y/o ***** , fue procedente que la juzgadora de origen ordenara la suspensión de los derechos políticos por un término igual al de la sanción privativa de la libertad impuesta, lo anterior con fundamento en los artículos 56, párrafo primero, 57, fracción I y 58 del Código Penal para el Distrito Federal, así como 38 constitucional, en sus fracciones III y VI, en virtud de ser una consecuencia necesaria de la pena de prisión impuesta, misma que surtirá sus efectos a partir del dictado de la ejecutoria y concluirá con la extinción de la pena de prisión impuesta.

55. • Por último, en relación con el decomiso, la Sala responsable observó que resultó incorrecto que la Juez de origen ordenara el decomiso de un vehículo de la marca ***** , modelo ***** de color ***** , con láminas de circulación ***** del Estado de Coahuila, modelo ***** , número de serie ***** , ya que si bien es cierto fue el instrumento del delito, al ser éste el medio que utilizaron para consumir su ilícito proceder los justiciables de mérito y que el mismo se encontraba a su disposición, no menos cierto resulta que, al no existir pedimento alguno por parte del Ministerio Público, en cuanto a la imposición de dicha pena (decomiso), tanto en su pliego de consignación, como en el de conclusiones acusatorias, la a quo se encontraba impedida para decretar de manera oficiosa el decomiso de dicho vehículo, rebasando, por ende, la acusación ministerial en perjuicio de los justiciables, lo que sin duda les produjo agravio y ello obligó a modificar la resolución recurrida, en términos de lo dispuesto por el artículo 427 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal.

56. Por lo anterior, determinó que no fue procedente el decomiso del vehículo en cuestión, en virtud de no haber solicitado el Ministerio Público la aplicación de dicha pena pública; no obstante lo anterior, toda vez que el vehículo de referencia se encuentra a disposición de la juzgadora en el depósito de vehículos de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 55 del Código Penal para el Distrito Federal, se ordenó la devolución del mismo a quien acredite tener derecho a ello y, en caso de que no sea recogido en el término de ochenta días naturales contados a partir de la notificación al interesado, causará abandono a favor de los Fondos de Apoyo a la Administración y Procuración de Justicia del Distrito Federal; en tal virtud, la juzgadora de origen deberá girar el oficio de estilo al Consejo de la Judicatura del Distrito Federal, informando el contenido de la resolución, para que proceda a la ejecución de la misma.

57. Así, en las relatadas circunstancias, se advierte que fue correcta la determinación del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, al tener por cumplida la sentencia de amparo, en su acuerdo de fecha seis de febrero de dos mil catorce, en virtud de que la Novena Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, mediante resolución de catorce de noviembre de dos mil trece, dejó insubsistente la sentencia de veintinueve de junio de dos mil trece y procedió a dictar una nueva resolución en la cual mantuvo los aspectos que no fueron materia del amparo y eliminó las penas impuestas por el tipo básico de privación de la libertad en la modalidad de secuestro exprés que prevé el artículo 9 de la Ley General para Prevenir y Sancionar los Delitos en Materia de Secuestro, Reglamentaria de la Fracción XXI del Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica-

nos e impuso las del tipo calificado del ilícito en cuestión, previsto en el artículo 10 de la citada ley, esto es, de veinticinco años de prisión y dos mil días multa equivalentes a ciento veinticuatro mil seiscientos sesenta pesos, confirmando el grado de culpabilidad mínimo y la autoridad a quien se deberá enterar la pecuniaria.

58. Sin que esta Primera Sala advierta exceso o defecto en el cumplimiento de la ejecutoria de amparo.

59. Consecuentemente, procede declarar infundado el presente recurso de inconformidad, al encontrarse ajustada a derecho la resolución de seis de febrero de dos mil catorce, dictada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en la que declaró que la sentencia de amparo se encontraba cumplida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso de inconformidad, a que este toca se refiere.

SEGUNDO.—Se confirma el auto de fecha seis de febrero de dos mil catorce, dictado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, en el juicio de amparo directo número *****.

Notifíquese con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al lugar de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y presidente Jorge Mario Pardo Rebolledo.

En términos de lo previsto en el artículo 3, fracción II, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en ese supuesto normativo.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 120/2013 (10a.) y 1a./J. 121/2013 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 10 de enero de 2014 a las 14:17 horas.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

RECURSO DE INCONFORMIDAD. SU PRESENTACIÓN ES OPORTUNA AUN CUANDO SE REALICE CON ANTERIORIDAD A QUE COMIENZE A CORRER EL PLAZO PARA SU INTERPOSICIÓN.

La circunstancia de que el recurso de inconformidad se presente en la fecha en que surtió efectos la notificación del acuerdo recurrido, esto es, antes de que comience a correr el plazo previsto para interponerlo, no implica que su promoción sea extemporánea, pues de los artículos 22 y 202 de la Ley de Amparo se colige que el quejoso, el tercero interesado o el promovente de la denuncia a que se refiere el artículo 210 de la ley citada, pueden presentar el escrito relativo desde que se les notifique el acuerdo recurrido, es decir, el mismo día, o bien, el día hábil siguiente, esto es, aquel en que surta efectos la notificación; máxime si no existe alguna disposición legal que prohíba expresamente interponer el recurso antes de que inicie el plazo otorgado al efecto, ni que señale que por ello su presentación sea extemporánea o inoportuna.

1a./J. 69/2014 (10a.)

Recurso de inconformidad 25/2013. 7 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Lorena Goslinga Remírez.

Recurso de inconformidad 310/2013. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Recurso de inconformidad 382/2013. 25 de septiembre de 2013. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Recurso de inconformidad 245/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Recurso de inconformidad 217/2014. 20 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Rosalía Argumosa López.

Tesis de jurisprudencia 69/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE DISTINTA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE EL ÓRGANO QUE PREVINO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 406/2013. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO, SEGUNDO Y TERCERO, TODOS EN MATERIAS PENAL Y ADMINISTRATIVA DEL QUINTO CIRCUITO, EL TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO Y EL SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO. 27 DE AGOSTO DE 2014. LA VOTACIÓN SE DIVIDIÓ EN DOS PARTES: MAYORÍA DE CUATRO VOTOS POR LA COMPETENCIA. DISIDENTE: JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ. UNANIMIDAD DE CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS ARTURO ZALDÍVAR LELO DE LARREA, JOSÉ RAMÓN COSSÍO DÍAZ, ALFREDO GUTIÉRREZ ORTIZ MENA, OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS Y JORGE MARIO PARDO REBOLLEDO, EN CUANTO AL FONDO. PONENTE: OLGA SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. SECRETARIA: ANA CAROLINA CIENFUEGOS POSADA.

II. Competencia y legitimación

5. **Competencia.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, así como en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud

de que se trata de una denuncia de contradicción de tesis suscitada entre criterios de Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, en un tema que, por ser de naturaleza penal, corresponde a la materia de la especialidad de la Primera Sala.

6. **Legitimación.** La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto por los artículos 107, fracción XIII, constitucional y 227, fracción II, de la Ley de Amparo señalada, pues en el caso, fue realizada por un Juez de Distrito, por lo que se actualiza el supuesto de legitimación a que aluden los referidos preceptos.

III. Consideraciones y fundamentos

7. **Posturas contendientes.** Con la finalidad de establecer y determinar si existe o no la contradicción de tesis denunciada, se estima conveniente analizar las consideraciones y argumentaciones en que los Tribunales Colegiados contendientes basaron sus resoluciones.

8. **Criterio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito.** Dicho tribunal, al resolver la competencia penal *****, el dieciocho de febrero de dos mil trece, sostuvo el siguiente criterio:

"De lo antes señalado se advierte, en esencia, que el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en esta ciudad, declaró que carecía de competencia para seguir conociendo de la causa penal, por lo siguiente: Porque de acuerdo a las reglas de competencia previstas por el artículo VI (sic) del Código Federal de Procedimientos Penales, es competente para conocer y resolver sobre cuestiones relativas al proceso, el tribunal en cuya jurisdicción se cometa el delito, y del material probatorio existente en autos, llegó a la convicción de que los hechos que dieron origen a la causa penal *****, del índice de dicho órgano, tuvieron lugar en la calle principal que atraviesa el poblado *****, es decir, que tales hechos tuvieron lugar en una población que está fuera del ámbito territorial sobre el cual ejerce jurisdicción el Juzgado Segundo de Distrito, conforme al Acuerdo 17/2012, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la determinación del número y límites territoriales de los circuitos en que se divide la República Mexicana.—Además de que a dicho órgano jurisdiccional no le asiste competencia jurisdiccional excepcional para conocer del asunto, atento a que, en el caso, no se surte a favor de dicho juzgado la hipótesis de competencia excepcional a que alude el artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, dado que el agente del Ministerio Público consignador no precisó

con qué razonamientos jurídicos y medios de convicción acreditaba fehacientemente, como lo exige la propia ley y la jurisprudencia, al menos una hipótesis prevista para tal efecto, en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.—Que el delito por el cual se ejercitó la acción penal contra los inculcados, según las características personales, probablemente pertenezcan a determinada organización delictiva, por ello no puede justificar que dicho juzgador conozca de la indagatoria, toda vez que no resulta jurídicamente aceptable establecer que por la nombrada circunstancia automáticamente se surta la competencia excepcional del citado órgano.—Además, que en el Estado de Durango, se encuentra un centro federal de máxima seguridad (*****), por lo que tampoco se puede señalar que dicho juzgado sea competente por razón de seguridad de las prisiones, ni se advierten otras razones que impidan garantizar el desarrollo del proceso, y concluyó que aun cuando exista un centro federal de reclusión, debe estarse a la regla general de competencia prevista en el artículo 6o. del Código Federal de Procedimientos Penales, al haber sucedido los hechos delictivos en la jurisdicción de los Juzgados de Distrito de Procesos Penales Federales en el Estado de Durango, con residencia en la ciudad del mismo nombre.—De las constancias que forman el asunto que nos ocupa, se desprende lo siguiente: 1) Mediante boleta de registro *****, de dos de enero de dos mil trece, la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, turnó al Juzgado Segundo de Distrito con residencia en esta ciudad, turno de 'consignación con detenido', relativa a la averiguación previa *****.—2) Por oficio número *****, la agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Segunda Investigadora, con residencia en Durango, Durango, consignó la averiguación previa número *****, misma que fue recibida en el Juzgado Segundo de Distrito, el dos de enero de dos mil trece.—3) Por acuerdo de dos de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, tuvo al agente del Ministerio Público de la Federación, titular de la Agencia Segunda Investigadora de Durango, Durango, ejerciendo acción penal en contra de ... como probables responsables de la comisión del delito contra la salud en la modalidad de posesión de marihuana con fines de comercio por venta, ilícito previsto y sancionado en los artículos 195, último párrafo, en relación con el 194, fracción I, del Código Penal Federal, cometido con la agravante de pandillerismo estipulada en el artículo 164 Bis del mismo código. Asimismo, el Juez de Distrito ordenó formar por duplicado el expediente respectivo, así como el registro de la causa penal, registrándola con el número *. Asimismo, ratificó la detención, toda vez de que se trata de una consignación con detenido, y considerando que el agente del Ministerio Público de la Federación puso a disposición de dicho Juzgado de Distrito a ... (*****).—4) Por auto de dos de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito en

el Estado de Sonora, suspendió el procedimiento, dado que no se realizó el traslado de los inculcados del ***** al Juzgado de Distrito.—5) Por auto de tres de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora reanudó el procedimiento.—6) Mediante diligencia de tres de enero de dos mil trece, los inculcados ... rindieron su declaración preparatoria.—7) Por acuerdo de cuatro de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito, en el Estado de Sonora, admitió la prueba de ampliación de declaración a cargo del inculcado ... 8) En audiencia pública de seis de enero de dos mil trece, se llevó a cabo la diligencia de ampliación de declaración a cargo del inculcado ... 9) El ocho de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora dictó auto de término constitucional y declaró que carecía de competencia para conocer de la causa penal ***** y determinó declinar la competencia a favor del Juzgado de Distrito en el Estado de Durango, con residencia en la ciudad que lleva el mismo nombre.—10) Mediante boleta de registro *****, de dieciocho de enero de dos mil trece, la Oficina de Correspondencia Común de los Juzgados de Distrito en el Estado de Durango, turnó al Juzgado Primero Distrito en el Estado de Durango la averiguación previa *****.—11) Por oficio número *****, de ocho de enero de dos mil trece, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, residente en esta ciudad, en cumplimiento a la resolución constitucional dictada en esa misma fecha en la causa penal *****, remitió al Juez de Distrito en el Estado, con residencia en Durango en turno, el duplicado del proceso penal mencionado, en atención a que dicho Juzgado de Distrito declinó la competencia para que siguiera conociendo de la causa, mismo que recibió el Juzgado Primero de Distrito en el Estado de Durango, el dieciocho de enero de dos mil trece.—12) Por acuerdo de veintiuno de enero de dos mil trece, el citado Juez Primero de Distrito en el Estado, ordenó registrar la causa penal, formarse y tramitarse por separado el índice de competencia respectivo, misma causa que quedó registrada con el número *****. 13) Por acuerdo de veintinueve de enero de dos mil trece, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Durango, acordó lo siguiente: 'Agréguese a los autos para que surta sus efectos legales el oficio *****, firmado por la agente del Ministerio Público de la Federación adscrita a este juzgado, mediante el cual informa que con fecha dieciocho de diciembre de dos mil doce, la directora general de la Subsecretaría del Sistema Penitenciario Estatal y Dirección General de Ejecución de Penas y Medidas de Seguridad de la Secretaría de Seguridad Pública, mediante oficio número *****, informó al delegado estatal de la Procuraduría General de la República, con sede en esta ciudad, que dada la situación actual que impera en el *****', no se recibirá ningún interno por consignación o ejecución de orden de aprehensión de dicho centro, y a la fecha prevalece la negativa del ***** de esta ciudad, de recibir personas por la comisión de delitos del orden federal, debido a que no se cuenta

con la seguridad necesaria para garantizar la integridad física de los mismos.—De igual manera, informa que por lo antes descrito no fue posible internar a los inculcados ... en el ***** de esta ciudad capital.—Notifíquese ...'.—Por su parte, el Juez Primero de Distrito en el Estado de Durango, se negó a aceptar la competencia declinada por el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, por lo siguiente: Consideró que en el caso se actualizan las exigencias precisadas en los incisos C) y D) del párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.—Que el agente del Ministerio Público de la Federación que consignó el asunto ante el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, lo hizo en virtud de que las personas en contra de quienes se instruyó la averiguación previa, fueron recluidas en el ***** , con residencia en esta ciudad, debido a la imposibilidad de internar a los inculcados en el ***** , por la negativa de recibirlos en dicho centro de reclusión, debido a que no cuenta con la seguridad necesaria para garantizar la seguridad física de los mismos. Además, de que constituye un hecho notorio la circunstancia de que el veintiuno de octubre de dos mil once, en el centro de reinserción social antes mencionado, se registró una riña entre internos, que tuvo como resultado que cuatro inculcados perdieran la vida, con lo que señaló, se evidenció que el citado centro no cuenta con la seguridad necesaria para garantizar la seguridad física de los procesados.—Que en el caso de que dicho órgano jurisdiccional aceptara la competencia declinada, los enjuiciados ... permanecerían recluidos en el ***** , con residencia en esta ciudad, y el proceso se sustanciaría en dicho juzgado federal y no sería posible ordenar su traslado al ***** , con sede en dicha ciudad, por los motivos aducidos anteriormente, lo que imposibilitaría un adecuado desarrollo del proceso penal, en virtud de que las diversas diligencias de pruebas y notificaciones se realizarían vía exhorto que se libre a los Juzgados de Distrito, residentes en Hermosillo, Sonora, lo cual significaría un retraso en la impartición de justicia.—Una vez puntualizado el planteamiento antagónico suscitado entre los citados Jueces de Distrito que dio origen al presente conflicto competencial, es de naturaleza penal y no de amparo, se llega a la conclusión de que este Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, como ya se dijo, carece de competencia para pronunciarse respecto del conflicto competencial planteado.—En este sentido, los artículos 106 de la Constitución Federal, y 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen: 'Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.'—'Artículo 29. Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán: ... V. De las controversias que se susciten entre los Jueces de

Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo..'—'Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer: ... VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno.'.—De la lectura de los preceptos legales anteriores, claramente se establece que en estricto acatamiento al mandato constitucional previsto en el artículo 106 de la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó otorgar 'competencia' en razón de grado, tanto a los Tribunales Colegiados de Circuito, así como a los Tribunales Unitarios de Circuito, a fin de dirimir todo conflicto o cuestión competencial suscitada entre los Jueces de Distrito radicados en su circunscripción territorial.—Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace una clara diferenciación en la competencia entre ambos tribunales de alzada, en atención a la materia de especialización dentro de la cual se suscite dicha controversia.—Esto es, en tratándose de conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de amparo, el artículo 37, fracción VI, de la citada ley orgánica, es claro en otorgar dicha potestad decisora a un Tribunal Colegiado de Circuito; en cambio, en tratándose de cuestiones competenciales vinculadas con Jueces de Distrito en Materia Penal ordinaria, el diverso numeral 29, fracción V, del ordenamiento en consulta, otorga competencia decisora a un Tribunal Unitario de Circuito.—A fin de sustentar lo anterior, se invoca la siguiente jurisprudencia 68/2012, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de junio de dos mil doce, la cual derivó de la contradicción de tesis 142/2012; criterio que se encuentra pendiente de publicar en el *Semanario Judicial de la Federación*, cuyo rubro es: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS.' (se transcribe).—De igual manera, a fin de justificar la competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito en tratándose de juicios ordinarios federales, se invoca por identidad de razón, la tesis aislada P. XXXIX/99, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, mayo de mil novecientos noventa y nueve, página once, que textualmente establece: 'COMPETENCIA. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER LAS CONTROVERSIAS COMPETENCIALES SUSCITADAS ENTRE JUECES DE DISTRITO EN JUICIOS ORDINARIOS FEDERALES.' (se transcribe).—De igual

forma, resulta aplicable la jurisprudencia 54/98, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de mil novecientos noventa y ocho, página ciento sesenta y cinco, que establece: 'CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE JUECES DE DISTRITO DEL MISMO CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO DE SU JURISDICCIÓN.' (se transcribe).—A fin de justificar que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerán de conflictos competenciales suscitados entre Jueces de amparo, resulta aplicable la jurisprudencia 31/95, emitida por el Pleno del Alto Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, octubre de mil novecientos noventa y cinco, página veintiséis, que textualmente establece: 'COMPETENCIA EN AMPARO ENTRE TRIBUNALES UNITARIOS O JUECES DE DISTRITO. CÓMO DIRIMIR EL CONFLICTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.' (se transcribe).—Así, de los artículos y criterios transcritos, se obtiene que en tratándose de la competencia para resolver planteamientos de conflictos competenciales originados por Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivado de un asunto penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito, en cuya jurisdicción se encuentre el Juez que previno su conocimiento, que en este caso lo es el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora y corresponde, por ende, el conocimiento a un Tribunal Unitario de este Quinto Circuito.—Ahora bien, en el caso concreto, los Jueces de Distrito antagónicos tienen distinto lugar de residencia, el Juez Segundo de Distrito en el Estado, con residencia en esta ciudad y el Juez Primero de Distrito, con residencia en Durango; circunstancia que pudiese dar lugar a la incorrecta percepción de que en el caso se actualiza la hipótesis a que alude el artículo 37, fracción VI, última parte, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, que establece que en tratándose de un conflicto de competencia suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno.—Sin embargo, dicha hipótesis de Jueces de Distrito de Procesos Penales Federales de distinta jurisdicción no se actualiza en el caso, en tanto que, para efectos del presente conflicto, debe estimarse que el citado conflicto entre el Juez Primero de Distrito, con residencia en el Estado de Durango, y el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, recae sobre la competencia para conocer de un proceso penal federal y no de un juicio de amparo.—Al respecto, resulta aplicable, por las razones análogas al caso en que se sustenta, la siguiente jurisprudencia 41/2012, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Décima Época, Registro: 2000740, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 1, página 639, cuyos rubro y texto son: 'CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO

RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.' (se transcribe).— En ese tenor, en base a lo hasta aquí demostrado, se puede concluir que el competente para conocer del presente planteamiento de conflicto de competencia, es el Tribunal Unitario de este Quinto Circuito, en turno, por ser éste quien ejerce jurisdicción sobre ambos Jueces de Distrito antagónicos, además de que el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, fue quien primero del asunto materia del conflicto.—No es óbice para estimar lo anterior, el contenido del punto quinto, fracción II, del Acuerdo General 5/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece que dicho órgano jurisdiccional delega su competencia originaria a los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre Tribunales Colegiados.—Lo anterior, en virtud de que el conocimiento de los conflictos competenciales entre Jueces de Distrito, no es de la competencia originaria de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con los artículos 10 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y si bien las fracciones VI y VII del artículo 21, establecen que corresponde a las Salas del Máximo Tribunal conocer de las controversias por razón de competencia que ahí se señalan, lo cierto es que no se establecen las que surjan entre Jueces de Distrito.—En esas condiciones, aun cuando en el Acuerdo General 5/2001, en el punto quinto, fracción II, la Suprema Corte de Justicia de la Nación delega, de manera general, su competencia originaria para conocer conflictos competenciales a los Tribunales Colegiados, lo cierto es que al no encontrarse en su competencia originaria los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito, no puede entenderse que en dicho acuerdo se encuentre establecida la competencia de los señalados órganos colegiados para conocer de ese tipo de conflictos.—Además, dicha fundamentación es ineficaz a fin de estimar competente a tal órgano jurisdiccional colegiado, ya que a través del citado Acuerdo General Número 5/2001 del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, relativo a la determinación de los asuntos que conservará para su resolución y el envío de los de su competencia originaria a las Salas y a los Tribunales Colegiados de Circuito, se pretendió regular a los diversos procesos constitucionales autónomos, tales como el amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, sin hacer referencia a la materia relativa a la jurisdicción federal ordinaria, dentro de la cual, se inserta ya a la fase judicializada de ejecución de sentencias.—Por lo que respecta al numeral 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en dicho dispositivo, si bien es cierto se otorga competencia a dicho Tribunal Constitucional a fin de dirimir los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito, dicha disposición expresamente establece que será en tratándose de juicios de amparo.—Por tanto, en términos de

la fracción V del artículo 29 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, son los Tribunales Unitarios de Circuito quienes deben conocer de los conflictos competenciales que se susciten entre Jueces de Distrito de una misma jurisdicción, respecto de un juicio penal federal.—Así lo consideró la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en las ejecutorias relativas que dieron origen a las jurisprudencias antes transcritas de rubros: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS' y 'CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.'. En consecuencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 106 de la Constitución Federal, y 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto séptimo del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y sus modificaciones, que modifica el diverso Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de agosto de dos mil seis, en el punto cuarto, al que se agrega una fracción más que corresponderá a la XXXI; y con apoyo en las jurisprudencias 41/2012 y 68/2012, ambas emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se acuerda: ..."

9. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. Dicho tribunal, al resolver la competencia penal ******, el tres de junio de dos mil trece, sostuvo el siguiente criterio:

"TERCERO.—Existencia del conflicto competencial.—Como cuestión previa, cabe señalar que para que exista conflicto competencial debe existir la manifestación expresa de dos órganos jurisdiccionales de no aceptar la competencia legal para conocer de determinado asunto puesto a su jurisdicción.—En el caso concreto, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en esta ciudad, mediante resolución de ocho de marzo de dos mil trece, declaró que no es competente para conocer de la causa penal iniciada en contra de ******, por los delitos de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro, portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, posesión de cartuchos de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, delincuencia organizada y asociación delictuosa, y la declinó en favor del Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Reynosa, que correspondiera, para los efectos

de su competencia.—Por su parte, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Reynosa, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento de la competencia declinada, mediante resolución de diez de abril de dos mil trece, manifestó que no la aceptaba.—Por tanto, al existir manifestaciones expresas de cada órgano jurisdiccional, en ejercicio de su potestad y autonomía, de no aceptar la competencia para conocer de la expresada causa penal, es inconcuso que se actualiza el conflicto competencial en examen, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 30/2003, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: 'CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.' (se transcribe).—CUARTO.—Incompetencia para resolver el presente conflicto competencial.—Este Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito estima que carece de legal competencia para pronunciarse respecto del conflicto competencial planteado, como se verá.—A) Antecedentes que informan el caso.—Como una importante cuestión preliminar y para poner de manifiesto el tipo de conflicto que resulta ser el de origen, se citan los antecedentes que informan el asunto que nos ocupa.—1. De constancias que obran en autos, se advierte que el dos de marzo de dos mil trece, el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Subdelegación de Procedimientos Penales 'A' Zona Norte, titular de la Agencia Tercera Investigadora, de Reynosa, Tamaulipas, consignó ante el Juez de Distrito en turno, en el Estado de Sonora, con residencia en esta ciudad, la averiguación previa número *****, instruida en contra de *****, por su probable responsabilidad en la comisión de los delitos de privación ilegal de la libertad en la modalidad de secuestro; portación de arma de fuego y posesión de cartuchos, ambos de los reservados para las fuerzas armadas del país; delincuencia organizada y asociación delictuosa.—2. De dicha consignación tocó conocer, por razón de turno, al Juez Segundo de Distrito en el Estado, con sede en esta ciudad, quien radicó la causa penal; tomó la declaración preparatoria del inculpado y, por auto de ocho de marzo de la actual anualidad, dictó auto de formal prisión contra el instruido por los delitos materia de consignación, salvo el de asociación delictuosa, al estimar que se subsumía en el diverso de delincuencia organizada.—En dicha determinación también declaró que legalmente no es competente para continuar conociendo de la causa penal, tomando como base lo siguiente: a) Que conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. del Código Federal de Procedimientos Penales, es competente para conocer y resolver sobre cuestiones relativas al proceso, el tribunal en cuya jurisdicción se cometa el delito y que, en el caso, los hechos criminosos ocurrieron en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas; b) Que no se surte la competencia jurisdiccional excepcional, dado a que no se actualiza la hipótesis que para tal efecto se prevé en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; c) Que el agente del Ministerio Público de la Federación

consignador no precisó razonamientos jurídicos y medios de convicción fehacientes que acrediten al menos una de las hipótesis previstas en el tercer párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; y, d) Que al existir en el Estado de Tamaulipas un centro federal penitenciario, ubicado en la ciudad de Matamoros, debe estarse a la regla de competencia prevista en el artículo 6o. de la codificación procesal en comentario.—Por lo anterior, determinó declinar la competencia para seguir conociendo de la causa penal a favor de un Juez de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en la ciudad de Reynosa.—3. De tal asunto correspondió conocer al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa, quien por auto de diez de abril de dos mil trece, resolvió no aceptar la competencia declinada, al estimar que, contrario a lo sostenido por el Juez declinante, en el caso de origen sí se actualizaba la competencia de excepción territorial prevista en los artículos 6o. y 10, párrafo tercero, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales, básicamente, por el motivo de seguridad en las prisiones, al estar ante unos hechos criminosos relativos al delito de delincuencia organizada, fundando y motivando su determinación; de tal suerte que, con fundamento en el artículo 433 del código adjetivo invocado, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Quinto Circuito, que correspondiera para la resolución del conflicto competencial.—Como se ve, el conflicto competencial planteado se hace depender de la competencia territorial que, como excepción a la regla general, establece el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, para conocer de una causa penal por diversos delitos del ámbito federal, entre ellos, el de delincuencia organizada, por lo que en el caso, se está ante un antagonismo competencial entre Jueces Penales.—Una vez precisado lo anterior, y a efecto de evidenciar por qué este Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito estima que carece de legal competencia para pronunciarse respecto del conflicto competencial planteado, conviene realizar los razonamientos siguientes.—B) Orden constitucional.—El artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literalmente dice: 'Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.'—La simple lectura del precepto en cita, deja ver que por mandato constitucional corresponde al Poder Judicial de la Federación la ineludible obligación de dirimir los conflictos competenciales suscitados entre órganos que detentan jurisdicción en el país. Asimismo, que las cuestiones de competencia de los órganos jurisdiccionales estén elevadas a normas de rango constitucional—con independencia de que la competencia constituye un presupuesto procesal—, por lo que debe

atender puntualmente a los 'criterios para la fijación de competencia' aplicable.—C) Orden Legal.—Los artículos 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen: 'Artículo 29. Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán: ... V. De las controversias que se susciten entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo.'—'Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer: ... VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno.'—De la lectura de los preceptos legales anteriores, claramente se observa que la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó otorgar 'competencia' en razón de grado, tanto a los Tribunales Colegiados de Circuito, así como a los Tribunales Unitarios de Circuito, a fin de dirimir todo conflicto o cuestión competencial suscitada entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción.—Ello, debe entenderse en formal acatamiento al mandato constitucional que resulta del artículo 106 de la Carta Magna.—Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace una clara diferenciación en la competencia entre ambos tribunales de alzada, ya que, atendiendo a la materia, define las controversias que debe resolver un Tribunal Colegiado y las que resultan competencia de un Tribunal Unitario, ambos de circuito.—D) Competencia de los Tribunales Colegiado de Circuito para conocer de los conflictos competenciales.—En tratándose de conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de amparo, el artículo 37, fracción VI, de la citada ley orgánica, es claro en otorgar dicha potestad decisora a un Tribunal Colegiado de Circuito. Esta norma es concluyente, conforme al texto antes transcrito, de que la competencia en razón de grado de la que el legislador dotó a los Tribunales Colegiados de Circuito, se ciñe a la materia de amparo y no a procesos federales ordinarios.—En apoyo a lo anterior se invoca la tesis jurisprudencial en materia común P/J. 31/95, emitida por el Pleno del Más Alto Tribunal, consultable en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, octubre de mil novecientos noventa y cinco, página veintiséis, que textualmente establece: 'COMPETENCIA EN AMPARO ENTRE TRIBUNALES UNITARIOS O JUECES DE DISTRITO. CÓMO DIRIMIR EL CONFLICTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.' (se transcribe).—Respecto al tópico que nos ocupa, conviene aclarar que la hipótesis a que se alude en la última parte de la fracción VI del citado artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no debe interpretarse, de manera aislada, sino que debe ser entendida dentro del contexto y marco competencial relativo a juicios de amparo.—Es decir, dicha fracción se refiere a

que en tratándose de un conflicto de competencia suscitado entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito en materia de amparo de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno —lo que se afirma, en tanto que la primera parte de esa porción normativa se refiere a los órganos de amparo de una misma jurisdicción—; mas de ninguna manera puede interpretarse en el sentido de que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver cualquier conflicto que se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito siempre que sean de distinta jurisdicción, pues no es la jurisdicción a la que pertenecen los órganos contendientes la voz de mando o el factor que otorga la competencia que prescribe el artículo en comentario, sino el hecho de que se trate de un conflicto relativo a la materia de amparo.—Con base en lo hasta aquí expuesto, y para los efectos que en el caso interesan, se concluye que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver los conflictos competenciales que se presenten en materia de amparo —con independencia de que se trate de Jueces de la misma o de jurisdicción diferente—; no así para resolver conflictos de competencia relativos a la materia penal federal, como en el caso nos ocupa, por no estar prescrito así en la ley correspondiente.—E) Competencia de los Tribunales Unitarios del Circuito para conocer de los conflictos competenciales.—A diferencia de lo expuesto en el inciso precedente, en tratándose de cuestiones competenciales vinculadas con Jueces de Distrito en Materia Penal ordinaria, el numeral 29, fracción V (sic) Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga competencia decisora a un Tribunal Unitario de Circuito.—A fin de sustentar lo anterior, se invoca la jurisprudencia 68/2012, aprobada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinte de junio de dos mil doce, la cual derivó de la contradicción de tesis 142/2012; publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Libro XII, septiembre de 2012, Tomo 1, página 361, cuyos rubro y texto, son: ‘COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS.’ (se transcribe).—De igual forma, resulta aplicable la jurisprudencia 54/98, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 165, que establece: ‘CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE JUECES DE DISTRITO DEL MISMO CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO DE SU JURISDICCIÓN.’ (se transcribe).—Así, de los artículos y criterios transcritos se obtiene que, en tratándose de la competencia para resolver planteamientos de conflictos competenciales originados por Jueces de Distrito de una misma jurisdicción, derivado de un asunto penal

federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre ellos.—Así, una vez justificado lo anterior, esto es, que los conflictos competenciales que resulten entre Jueces de Distrito derivados de un procedimiento penal —y no de un juicio de amparo—, serán competencia de un Tribunal Unitario de Circuito; sin embargo, ello nos lleva a la siguiente interrogante ¿Cuál Tribunal Unitario de Circuito es el competente para conocer de un conflicto competencial entre Jueces de proceso de distinta jurisdicción?—F) Tribunal Unitario que debe conocer del presente conflicto de competencia.—La interrogante que nos ocupa queda resuelta con la jurisprudencia 1a. 41/2012 (10a.), de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 1, página 639, cuyos rubro y texto, son: 'CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.' (se transcribe).—Del criterio en cita, así como de la ejecutoria que le diera origen, se aprecia que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Unitario de Circuito competente para resolver una controversia entre Jueces Penales es el que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno. Determinación que adoptó sin soslayar y sí, en cambio, con pleno conocimiento de que los Jueces confrontantes de origen pertenecían a distintas ciudades y circuitos —primer caso: Juez Noveno de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco y Juez Primero de Distrito Especializado en Ejecución de Penas, con residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México— y —segundo caso: Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla y Juez Primero de Distrito Especializado en Ejecución de Penas, con residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México—, lo que se afirma en tanto que al respecto precisó: 'Sin que sea óbice a la anterior determinación, la circunstancia de que en el caso concreto que originó la presente antinomia jurídica, uno de los Jueces contendientes tenga su residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México, ya que éste tiene jurisdicción en toda la República Mexicana, en términos de lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General 23/2011, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal,(27) relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito Especializados en Ejecución de Penas.'—En consecuencia, si de los antecedentes que informan el presente asunto se advierte que fue el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, quien conoció inicialmente de la causa penal de origen; resulta inconcuso que el competente para conocer del presente planteamiento de conflicto de competencia, es el Tribunal Unitario del Quinto Circuito, con sede en esta ciudad, que se encuentre en turno, por ser quien ejerce jurisdicción sobre el órgano que previno.—No se soslaya en la presente determinación el

hecho de que en el caso que nos ocupa, el Juez que previno en el conocimiento del asunto es el mismo que tiene jurisdicción nacional —a diferencia de los asuntos involucrados en la contradicción de tesis que dio vida a la jurisprudencia 1a. 41/2012 (10a.), en los cuales el Juez del proceso que previno no contaba con jurisdicción nacional, sino que ésta la tenía el Juez especializado en ejecución de penas—; sin embargo, se estima que el criterio plasmado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia en cita, obedece al acto de 'prevención', propiamente, como una causa o motivo generador de competencia de los órganos jurisdiccionales, de reconocimiento y aceptación doctrinaria, legal y jurisprudencial.—Además de que, por otro lado, no puede sostenerse que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir tal criterio, hubiera considerado que los Tribunales Unitarios de Circuito que ejercen jurisdicción sobre los Juzgados de Distrito del Estado de Jalisco y del Estado de Puebla, que conocieron inicialmente de los asuntos correspondientes, también ejercen jurisdicción sobre los Jueces de Distrito especializados en ejecución de penas, ante la jurisdicción nacional de estos últimos; pues amén de que nada expresa en tal sentido, la jurisdicción nacional que corresponde a los juzgados de referencia sólo opera en función de su actuar, es decir, sólo en cuanto a la competencia legal que les resulta para conocer de los asuntos relacionados con ejecución de penas que se susciten en todo el territorio nacional, mas no sujeta sus determinaciones a la óptica de todos los Tribunales Unitarios del país, pues de la apelación de las resoluciones emitidas por dichos juzgados especializados, conoce el Tribunal Unitario de Circuito de la jurisdicción en la que tienen su reincidencia (sic).—En consecuencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 106 de la Constitución Federal, y 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto séptimo del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y sus modificaciones, que modifica el diverso Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de agosto de dos mil seis, en el punto cuarto al que se agrega una fracción más que corresponderá a la XXXI; y con apoyo en las jurisprudencias 41/2012 y 68/2012, ambas emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resuelve: ..."

10. Criterio del Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito. Dicho tribunal, al resolver el conflicto competencial ***** , el seis de junio de dos mil trece, sostuvo el siguiente criterio:

"TERCERO.—Existencia del conflicto competencial.—Como cuestión previa, cabe señalar que para que exista conflicto competencial, debe existir la

manifestación expresa de dos órganos jurisdiccionales de no aceptar la competencia legal para conocer de determinado asunto puesto a su jurisdicción.— En el caso concreto, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en esta ciudad, mediante resolución de nueve de marzo de dos mil trece, declaró que no es competente para conocer de la causa penal iniciada en contra de ... por los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, previsto y sancionado por el artículo 83, fracción III, en relación con el numeral 11, inciso c), con la agravante a que se refiere el último párrafo del precepto citado en primer término, todos de la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos; posesión de cartuchos de dicha exclusividad, previsto y sancionado por el artículo 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso f), de la referida ley federal; acopio de armas de fuego, previsto y sancionado por el precepto 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso c), de la ley en mención; y delincuencia organizada, previsto por el artículo 2o., fracción II, y sancionado por el numeral 4o., fracción II, inciso b), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, conductas ilícitas realizadas con la agravante a que se refiere el precepto 164 Bis, párrafos primero y segundo, del Código Penal Federal; y la declinó a favor del Juzgado de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con sede en Reynosa, que correspondiera, para los efectos de su competencia.—Por su parte, el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, residente en Reynosa, a quien por razón de turno correspondió el conocimiento de la competencia declinada, mediante resolución de once de abril de dos mil trece, manifestó que no la aceptaba.—Por tanto, al existir manifestaciones expresas de cada órgano jurisdiccional, en ejercicio de su potestad y autonomía, de no aceptar la competencia para conocer de la expresada causa penal, es inconcuso que se actualiza el conflicto competencial en examen, conforme a la jurisprudencia 1a./J. 30/2003, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes: 'CONFLICTO COMPETENCIAL. PRESUPUESTO PARA SU EXISTENCIA.' (se transcribe).—CUARTO.—Incompetencia para resolver el presente conflicto competencial.—Este Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito estima que carece de legal competencia para pronunciarse respecto del conflicto competencial planteado, como se verá.—A) Antecedentes que informan el caso.—Como una importante cuestión preliminar y para poner de manifiesto el tipo de conflicto que resulta ser el de origen, se citan los antecedentes que informan el asunto que nos ocupa.—1. El dos de marzo de dos mil trece, el agente del Ministerio Público de la Federación, adscrito a la Subdelegación de Procedimientos Penales 'A' Zona Norte, titular de la Agencia Tercera Investigadora, de Reynosa, Tamaulipas, consignó ante el Juez de Distrito en turno en el Estado de Sonora, con residencia en esta ciudad, la averiguación previa número ... instruida en contra de ... por su probable responsabilidad en la

comisión de los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, previsto y sancionado por el artículo 83, fracción III, en relación con el numeral 11, inciso c), con la agravante a que se refiere el último párrafo del precepto citado en primer término, todos de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos; posesión de cartuchos de dicha exclusividad, previsto y sancionado por el artículo 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso f), de la referida ley federal; acopio de armas de fuego, previsto y sancionado por el precepto 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso c), de la ley en mención; y delincuencia organizada, previsto por el artículo 2o., fracción II, y sancionado por el numeral 4o., fracción II, inciso b), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, conductas ilícitas realizadas con la agravante a que se refiere el precepto 164 bis, párrafos primero y segundo, del Código Penal Federal.—2. De dicha consignación tocó conocer, por razón de turno, al Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en esta ciudad, quien radicó la causa penal, tomó la declaración preparatoria de los inculcados y, por auto de nueve de marzo de la actual anualidad, dictó auto de formal prisión contra los citados indiciados por los delitos de portación de arma de fuego de uso exclusivo del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacional, previsto y sancionado por el artículo 83, fracción III, en relación con el numeral 11, inciso c), con la agravante a que se refiere el último párrafo del precepto citado en primer término, todos de la Ley de Armas de Fuego y Explosivos, y posesión de cartuchos de dicha exclusividad, previsto y sancionado por el artículo 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso f), de la referida ley federal; y auto de libertad por los diversos de acopio de armas de fuego, previsto y sancionado por el precepto 83 Quat, fracción II, en relación con el numeral 11, inciso c), de la ley en mención; y delincuencia organizada, previsto por el artículo 2o., fracción II, y sancionado por el numeral 4o., fracción II, inciso b), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, conductas ilícitas realizadas con la agravante a que se refiere el precepto 164 Bis, párrafos primero y segundo, del Código Penal Federal.—3. En dicha determinación también se declaró legalmente incompetente para continuar conociendo de la causa penal, tomando como base lo siguiente: a) Que conforme a lo dispuesto en el artículo 6o. del Código Federal de Procedimientos Penales, es competente para conocer y resolver sobre cuestiones relativas al proceso, el tribunal en cuya jurisdicción se cometa el delito, y que en el caso, los hechos ocurrieron en la ciudad de Reynosa, Tamaulipas; b) Que no se actualiza la hipótesis prevista en el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; Que el agente del Ministerio Público de la Federación consignador no precisó razonamientos jurídicos y medios de convicción fehacientes que acrediten al menos una de las hipótesis previstas en el tercer párrafo del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales; y, que en el Estado de Tamaulipas existe un centro federal

penitenciario, ubicado en la ciudad de Matamoros, y, por tanto, debía aplicarse la regla de competencia prevista en el artículo 6o. del citado código adjetivo.—

4. En virtud de lo anterior, se remitieron los autos a la Oficialía de Correspondencia Común a los Juzgados de Distrito en el Estado de Tamaulipas y, por cuestión de turno, correspondió conocer de tal asunto al Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa, quien por auto de diez de abril de dos mil trece, resolvió no aceptar la competencia declinada, al estimar que, contrario a lo sostenido por el Juez declinante, en el caso de origen sí se actualizaba la competencia de excepción territorial prevista en los artículos 6o. y 10, párrafo tercero, ambos del Código Federal de Procedimientos Penales, básicamente, por el motivo de seguridad en las prisiones, al estar ante hechos que probablemente encuadran en hipótesis de delincuencia organizada, fundando y motivando su determinación; de tal suerte que, con fundamento en el artículo 433 del código adjetivo invocado, ordenó remitir los autos al Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa de este Quinto Circuito, que correspondiera, para la resolución del conflicto competencial.—

Como se ve, el conflicto competencial planteado se hace depender de la competencia territorial que, como excepción a la regla general, establece el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, para conocer de una causa penal por diversos delitos del ámbito federal, entre ellos, el de delincuencia organizada, por lo que en el caso, se está ante un antagonismo competencial entre Jueces Penales.—Una vez precisado lo anterior, y a efecto de evidenciar por qué este tribunal carece de legal competencia para pronunciarse respecto del conflicto competencial planteado, es pertinente destacar que el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, literalmente, dice: 'Artículo 106. Corresponde al Poder Judicial de la Federación, en los términos de la ley respectiva, dirimir las controversias que, por razón de competencia, se susciten entre los Tribunales de la Federación, entre éstos y los de los Estados o del Distrito Federal, entre los de un Estado y los de otro, o entre los de un Estado y los del Distrito Federal.'—De la lectura del precepto en cita, se advierte que por mandato constitucional corresponde al Poder Judicial de la Federación la ineludible obligación de dirimir los conflictos competenciales suscitados entre órganos que detentan jurisdicción en el país y que las cuestiones de competencia de los órganos jurisdiccionales estén elevadas a normas de rango constitucional —con independencia de que la competencia constituye un presupuesto procesal—, por lo que debe atender puntualmente a los 'criterios para la fijación de competencia' aplicable.—Así, tenemos que los artículos 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación establecen: (se transcriben).—Como se advierte de los preceptos recién transcritos, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación determinó otorgar 'competencia' en razón de grado, tanto a los Tribunales Colegiados de Circuito, así

como a los Tribunales Unitarios de Circuito, a fin de dirimir todo conflicto o cuestión competencial suscitada entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, ello, debe entenderse, en formal acatamiento al mandato constitucional que resulta del artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—Sin embargo, la propia Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación hace una clara diferenciación en la competencia entre ambos tribunales de alzada, ya que, atendiendo a la materia, define las controversias que debe resolver un Tribunal Colegiado y las que resultan competencia de un Tribunal Unitario, ambos de circuito.—Competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los conflictos competenciales.—En tratándose de conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de amparo, el artículo 37, fracción VI, de la citada ley orgánica otorga competencia para pronunciarse a un Tribunal Colegiado de Circuito. Sobre el tema, se pronunció el Pleno de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P/J. 31/95: 'COMPETENCIA EN AMPARO ENTRE TRIBUNALES UNITARIOS O JUECES DE DISTRITO. CÓMO DIRIMIR EL CONFLICTO POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO.' (se transcribe).—Acorde a lo expuesto tenemos que en tratándose de un conflicto de competencia suscitado entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito en materia de amparo de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno —lo que se afirma, en tanto que la primera parte de esa porción normativa se refiere a los órganos de amparo de una misma jurisdicción—; pero ello no puede interpretarse en el sentido de que los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver cualquier conflicto que se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito siempre que sean de distinta jurisdicción, pues no es la jurisdicción a la que pertenecen los órganos contendientes la voz de mando o el factor que otorga la competencia que prescribe el citado artículo 10, en la porción normativa referida, sino el hecho de que se trate de un conflicto relativo a la materia de amparo.—Corolario de lo anterior es que, para los efectos que en el caso interesan, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver los conflictos competenciales que se presenten en materia de amparo —con independencia de que se trate de Jueces de la misma o de jurisdicción diferente—, pero no para resolver conflictos de competencia relativos a la materia penal federal, como en el caso nos ocupa, por no estar prescrito así en la ley correspondiente.—Competencia de los Tribunales Unitarios de Circuito para conocer de los conflictos competenciales.—En otro orden de ideas, para conocer de conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito en Materia Penal, el numeral 29, fracción V, Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación otorga competencia decisora a un Tribunal Unitario de Circuito.—Sobre este tema se pronunció la Primera Sala de la honorable Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia

dencia 68/2012, aprobada que derivó de la contradicción de tesis 142/2012, cuyos rubro y texto son: 'COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS.' (se transcribe).—De igual forma, resulta aplicable la jurisprudencia 54/98, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, septiembre de 1998, página 165, que establece: 'CONFLICTO COMPETENCIAL SUSCITADO ENTRE JUECES DE DISTRITO DEL MISMO CIRCUITO, CORRESPONDE CONOCER AL TRIBUNAL UNITARIO DE SU JURISDICCIÓN.' (se transcribe).—Así, una vez justificado que los conflictos competenciales que resulten entre Jueces de Distrito derivados de un procedimiento penal —y no de un juicio de amparo—, serán competencia de un Tribunal Unitario de Circuito, es menester determinar cuál Tribunal Unitario de Circuito es el competente para conocer de un conflicto competencial planteado, pues éste se suscita entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción.—A fin de determinarlo, es preciso transcribir la jurisprudencia 1a. 41/2012 (10a.): 'CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.' (se transcribe).—De dicho criterio se aprecia que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Unitario de Circuito competente para resolver una controversia entre Jueces Penales es el que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno.—Determinación que adoptó aun cuando en las hipótesis analizadas los Jueces confrontantes pertenecían a distintas ciudades y circuitos —Juez Noveno de Distrito en Materia Penal en el Estado de Jalisco y Juez Primero de Distrito Especializado en Ejecución de Penas, con residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México— y —Juez Tercero de Distrito en el Estado de Puebla y Juez Primero de Distrito Especializado en Ejecución de Penas, con residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México—, lo que se afirma en tanto que en la ejecución que dio origen a la jurisprudencia citada: 'Sin que sea óbice a la anterior determinación, la circunstancia de que en el caso concreto que originó la presente antinomia jurídica, uno de los Jueces contendientes tenga su residencia en Tlalnepantla de Baz, Estado de México, ya que éste tiene jurisdicción en toda la República Mexicana, en términos de lo dispuesto en el punto segundo del Acuerdo General 23/2011, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal(27), relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito Especializados en Ejecución de Penas.'—En consecuencia, si en el caso que nos ocupa fue el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora,

quien conoció inicialmente de la causa penal de origen, porque ante él se ejerció acción penal, es inconcusos que el competente para conocer del presente planteamiento de conflicto de competencia, es el Tribunal Unitario del Quinto Circuito, con sede en esta ciudad, que se encuentre en turno, por ser quien ejerce jurisdicción sobre el órgano que previno.—En consecuencia, con fundamento en lo previsto en los artículos 106 de la Constitución Federal y 29, fracción V y 37, fracción VI, ambos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el punto séptimo del Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal y sus modificaciones, que modifica el diverso Acuerdo General 57/2006, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintitrés de agosto de dos mil seis, en el punto cuarto, al que se agrega una fracción más que corresponderá a la XXXI; y con apoyo en las jurisprudencias 41/2012 y 68/2012, ambas emitidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se resuelve: ..."

11. Criterio del Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. Dicho tribunal, al resolver el conflicto competencial ******, el once de julio de dos mil trece, sostuvo el siguiente criterio:

"PRIMERO.—Este Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito es legalmente competente para conocer y resolver el presente conflicto competencial, conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el punto cuarto, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, el cual establece que corresponderá resolver a los Tribunales Colegiados de Circuito los conflictos de competencia, con excepción de los que se susciten entre los propios Tribunales Colegiados de Circuito y numeral 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y ordinal 11, fracción I, así como en lo establecido por el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de febrero de dos mil trece, toda vez que se trata de un conflicto competencial suscitado entre dos Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, aunado a que el órgano que previno reside dentro de la circunscripción territorial en la cual este Tribunal Colegiado ejerce jurisdicción.—SEGUNDO.—Este Tribunal Colegiado determina que el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, residente en Matamoros, es competente para conocer del proceso penal ***** de su índice, seguido en contra de ... de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10, último párrafo, del Código Federal de Procedimientos Penales, y con los Acuerdos Generales 21/2008 y 2/2010 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.—Para llegar a esta conclusión, se tiene

presente que de la lectura de las determinaciones de veintinueve de mayo de dos mil trece y treinta y uno del mismo mes y año, se advierte que los juzgadores de distrito en conflicto consideraron que no eran legalmente competentes para conocer de los hechos delictivos sobre los que versa la causa penal ******, del índice del Juzgado Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, apoyados en interpretaciones opuestas sobre el alcance del invocado artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.—Efectivamente, el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, residente en Matamoros, declinó su competencia para conocer de la referida causa penal, basado esencialmente en que los hechos que originaron la causa ocurrieron fuera del territorio donde ejerce jurisdicción ese juzgado federal y no es el caso en que se surta la competencia por excepción prevista en el referido artículo 10 de la legislación en cita.—Estimó lo anterior, no obstante que la agente del Ministerio Público adscrita a la Unidad Especializada en Investigación de Tráfico de Menores, Personas y Órganos de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada, con residencia en México, Distrito Federal, en el pliego consignatorio manifestó que se surtía esa competencia excepcional, toda vez que dentro de la jurisdicción de dicho juzgado federal existe un Centro Federal de Readaptación Social de máxima seguridad, a cuyo efecto la fiscal investigadora arguyó criterios de seguridad en las prisiones, las especiales características del hecho imputado y las circunstancias personales de los inculpados, así como circunstancias que impiden garantizar el desarrollo adecuado del proceso, basados particularmente en que los indiciados pertenecen al grupo de la delincuencia organizada conocido como ******, por lo que dicha organización criminal podía ejercer influencia sobre las cárceles de Sonora y sobre el personal de los Juzgados de Distrito con radicación en esa entidad federativa, amén de la peligrosidad de los inculpados; pero sin que, en opinión del referido juzgador federal, esas circunstancias hubieran sido debidamente acreditadas en autos.—Por su parte, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en Hermosillo, no aceptó la competencia planteada, pues estimó que si bien es cierto que en esa ciudad existe un centro federal de reclusión de máxima seguridad, ello no era razón suficiente para recibir la averiguación, porque como el propio Juez de Distrito declinante lo consideró, en la especie no se acreditaba la hipótesis excepcional a que se contrae el numeral 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, de modo que, por exclusión, sólo cabía aplicar la hipótesis de territorialidad, por lo que, habiendo ocurrido los hechos en el Municipio de ******, debía ser un Juzgado de Distrito que ejerciera jurisdicción en el lugar de comisión del delito quien resolviera lo procedente respecto a la solicitud de libramiento de las órdenes de aprehensión. En tales condiciones, ordenó devolver el original y

duplicado de los autos del proceso penal por conducto del agente del Ministerio Público de la Federación al Juez Segundo de Distrito con sede en Matamoros, Tamaulipas, para que se abocara al conocimiento de los hechos, o bien, remitiera la declinatoria al Juez de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Nogales, por ser el órgano que ejerce jurisdicción en aquellas localidades de *****.—En consecuencia, es evidente que ambas posturas revelan que existe conflicto competencial, porque los citados órganos jurisdiccionales consideran que no pueden conocer del proceso penal instruido contra *****, con motivo de la aplicación del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, numeral que es del tenor siguiente: 'Artículo 10.' (lo transcribe).—Del ordinal antes transcrito se advierte que su tercer párrafo regula una competencia especial denominada territorial por excepción, la cual se refiere a la posibilidad de que un Juez de Distrito, con residencia en un centro de reclusión de máxima seguridad, diverso al del lugar de comisión del delito pueda conocer del procedimiento seguido en contra del inculcado, por cuestiones de seguridad, siempre y cuando el proceso no pueda llevarse a cabo ante el órgano que ejerza jurisdicción en el lugar en el que se ejecutó el ilícito, con motivo de las características de los hechos imputados; las circunstancias personales del encausado; por razones de seguridad en las prisiones y otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del procedimiento.—Asimismo, el invocado tercer párrafo del dispositivo 10 del código adjetivo de la materia establece dos supuestos en los que se puede invocar la competencia territorial de excepción, a saber: a) Siempre que el fiscal federal ejerza acción penal ante un tribunal distinto del que tenga competencia territorial en el lugar en el que se perpetró el antisocial, con motivo de que considere actualizados los presupuestos señalados por el propio artículo; y, b) Cuando la autoridad jurisdiccional, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar al procesado a un centro de reclusión de máxima seguridad, si se configuran las condiciones establecidas por el invocado numeral.—Cabe destacar que dichas hipótesis legales están restringidas por el cuarto párrafo del precepto 10 del enjuiciamiento penal federal, al prohibir la declinatoria de competencia en esos supuestos; regulación que fue adicionada por reforma publicada el tres de enero de dos mil nueve, en el Diario Oficial de la Federación, al establecer 'En estos supuestos no procede la declinatoria.'—Bajo esa perspectiva, para dilucidar el presente conflicto competencial es necesario considerar lo señalado expresamente por el artículo 10, tercer y cuarto párrafos, del Código Federal de Procedimientos Penales, con motivo de la prohibición o no hacer que dicha norma legal reviste en lo concerniente al asunto que se resuelve.—Así, de la lectura del numeral 10, tercer y cuarto párrafos, del código adjetivo de la materia, se advierte que la prohibición para invocar la figura jurídica de competencia por declinatoria sólo es aplicable a los Juzgados de Distrito que ejerzan jurisdicción en un centro de reclusión de

máxima seguridad, ya que así lo revela la sintaxis del referido ordinal, al indicar que el agente del Ministerio Público de la Federación únicamente está facultado para ejercer acción penal ante tales órganos jurisdiccionales en la hipótesis de que los delitos no se hayan cometido en su circunscripción territorial, con base en la competencia territorial de excepción consagrada por el citado dispositivo.—Luego, el Juez de Distrito que reciba la consignación en un supuesto como el antes descrito no podrá declinar su competencia adviniendo que no se surten los requisitos previstos por el artículo 10, tercer párrafo, del enjuiciamiento penal federal.—Por otra parte, en la hipótesis de que una diversa autoridad jurisdiccional considere necesario trasladar al procesado a una prisión de máxima seguridad, es evidente que ésta podrá invocar las disposiciones contenidas en el aludido numeral 10, dado que el segundo supuesto contemplado por dicho precepto no tendría algún sentido de existir un impedimento para ello; incluso, el tercer párrafo del mencionado dispositivo indica que lo anterior es igualmente aplicable para los casos en que, por las mismas razones de la autoridad judicial, de oficio o a petición de parte, estime necesario trasladar al inculcado a algún centro de reclusión de máxima seguridad, en los que el tribunal del lugar en el que se ubique la citada prisión será competente.—Por ende, el Juez de Distrito que ejerza jurisdicción en un centro penitenciario de máxima seguridad es en quien recae la prohibición de declinar la competencia para conocer del asunto, precisamente por la estimativa del persecutor federal de delitos, al considerar que el detenido debe quedar privado de su libertad en una prisión de ese tipo.—Entonces, el presente conflicto competencial sí se ubica en los casos contemplados por el artículo 10, cuarto párrafo, del Código Federal de Procedimientos Penales, en virtud de que, como ya se dijo, la representante social federal determinó conducente ejercer acción penal ante el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, con lo que se actualiza la hipótesis antes señalada.—Es válido afirmar lo anterior, porque, como ya se dijo, el fiscal federal determinó ejercer acción penal ante el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, residente en Matamoros, expresando los fundamentos y razones que tuvo para ello, con lo cual se actualizó la hipótesis legal prevista en el referido numeral.—Más aún, en la especie debe atenderse no sólo el Acuerdo General 21/2008, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, de veintisiete de agosto de dos mil ocho, sino también el diverso 2/2010, de seis de enero de dos mil diez, del referido órgano colegiado, que adicionó un punto tercero a aquél, ya que ahí se puntualizó de manera categórica que en los casos de competencia territorial por excepción, el Juez de Distrito, ante quien se lleve a cabo el ejercicio de la acción penal, en ningún supuesto podrá declinar su competencia, con independencia del lugar de reclusión del inculcado.—En efecto, los considerandos segundo, párrafos primero y quinto, puntos primero

y segundo, tercero y octavo, del Acuerdo 21/2008, dicen: (los transcribe).—Por su parte, el punto tercero del Acuerdo 2/2010, que adicionó a aquél dispone: (lo transcribe).—La hipótesis antes descrita se actualiza en el caso que nos ocupa, toda vez que los Acuerdos Generales 21/2008 y 2/2010, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, ya se encontraban en vigor al momento en el que el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas recibió la consignación por parte del representante social federal, es decir, veintiocho de mayo de dos mil trece, y estimó que carecía de competencia para conocer del asunto, a saber, veintinueve del mismo mes y año y, por tanto, estaba obligado a su acatamiento, en virtud de que dichos acuerdos normativos tienen como propósito fundamental dar celeridad a los procesos penales y cumplir así el cuarto compromiso asumido por el Poder Judicial de la Federación en el marco de la firma del Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, suscrito el veintiuno de agosto de dos mil ocho, por los tres Poderes de la Unión, representantes de las asociaciones de presidentes municipales; de medios de comunicación, y de organizaciones de la sociedad civil, empresariales, sindicales y religiosas como herramienta eficaz para hacer frente a la delincuencia que aqueja a nuestro país.—Cabe advertir que esa prohibición a los Jueces de Distrito para declinar la competencia jurisdiccional en los casos señalados no es total, absoluta ni permanente, dado que está sujeta a que el propio Ministerio Público así lo haga ver ante el órgano jurisdiccional ante quien consignó la causa penal en los casos de la competencia territorial por excepción; esto es, cuando así lo manifieste en el sentido de que desaparecieron las razones que lo llevaron a ejercer la acción penal ante un Juez Federal que ejerza jurisdicción en un centro de reclusión de máxima seguridad, según quedó establecido en el punto tercero del Acuerdo General 2/2010, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, lo que no ocurrió en la especie.—De ahí que con independencia de establecer si los presupuestos que se contienen en el numeral 10, tercer párrafo, del código adjetivo de la materia, están satisfechos o no en la actualidad para estimar actualizada la competencia territorial por excepción, lo cierto es que al Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, le estaba vedado o prohibido declinar la competencia territorial, al no existir manifestación, en ese sentido, del fiscal federal, acorde con lo previsto por los Acuerdos Generales 21/2008 y 2/2010, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.—Resulta de exacta aplicación, la tesis aislada XV.5o.12 P, visible a foja 1871 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, materia penal, Novena Época, cuyos rubro y texto son del tenor literal siguiente: 'COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN. LA PROHIBICIÓN DE INVOCAR LA DECLINATORIA PREVISTA EN EL PÁRRAFO CUARTO DEL ARTÍCULO 10 DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES SÓLO ES APLICABLE A LOS JUECES DE DISTRITO

QUE EJERCEN JURISDICCIÓN EN UN CENTRO DE RECLUSIÓN DE MÁXIMA SEGURIDAD.'.—(se transcribe).—Consecuentemente, es inconcuso que el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas es legalmente competente para seguir conociendo de la causa penal ***** de su estadística, instruida en contra de ... por su probable responsabilidad en la comisión del delito de delincuencia organizada con la finalidad de cometer delitos de tráfico de indocumentados, previsto en el artículo 2o., fracción III, y sancionado por el diverso 4o., fracción II, inciso a) (tenga funciones de supervisión o dirección), e inciso b) (no tenga funciones de supervisión o dirección), de la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada, y demás ilícitos que fueron materia del ejercicio de la acción penal, y todos en relación al arábigo 13, fracción III, del Código Penal Federal.—En la inteligencia de que al abocarse al conocimiento del asunto, deberá sujetarse, en lo que corresponda, al documento que contiene los estándares mínimos en materia de procesos judiciales que involucran a personas migrantes, denominado 'Principios, derechos y reglas de actuación para personas migrantes o sujetas de protección internacional en un proceso jurisdiccional', enviado a los titulares del Poder Judicial de la Federación mediante Circular 1/2013, de veintiocho de junio de dos mil trece, por el Ministro presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.—Finalmente, sólo resta señalar que no pasa inadvertido que en el presente conflicto competencial no intervino el Juez de Distrito en el Estado de Sonora, con sede en Nogales, quien ejerce jurisdicción en el lugar donde ocurrieron los hechos; sin embargo, dado el sentido de la presente determinación, su intervención resultó innecesaria."

12. Criterio del Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito. Dicho tribunal, al resolver el conflicto competencial *****; el cinco de septiembre de dos mil trece, sostuvo el siguiente criterio:

"PRIMERO.—Este Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito es legalmente competente para el conocimiento y resolución del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinto circuito, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el artículo 4, fracción II, del Acuerdo General 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y 3/2013 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, por tratarse de una controversia suscitada entre el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en León y el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo.—SEGUNDO.—Este Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito determina que sí existe conflicto en razón de competencia entre el Juzgado Tercero de

Distrito en el Estado de Guanajuato, con sede en León y el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, para conocer de la causa penal número ******, del índice del segundo de los órganos contendientes de mención, instruida, en lo que aquí interesa, contra ... todos ellos internos en el ******. Asimismo, es instruida a ... quienes guardan reclusión en el diverso ******, con sede en Ciudad Juárez, Chihuahua; implicados a quienes se les instruye causa penal, por su probable responsabilidad en la comisión del delito delincuencia organizada y otros ilícitos.—En efecto, de las constancias enviadas a este órgano colegiado, se advierte que el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, en la resolución de veintidós de mayo de dos mil trece, se declaró legalmente incompetente para conocer de la causa penal, bajo el argumento de que se surte la hipótesis de excepción del artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, con relación al diverso artículo 18 constitucional; ello en virtud de que por razones de seguridad, la fiscalía de la Federación investigadora consideró necesario que los inculcados fueran reclusos en centros de máxima seguridad, como lo son los establecimientos federales de readaptación ******, respectivamente, con sede en Hermosillo, Sonora y Ciudad Juárez, Chihuahua, respectivamente y, en consecuencia, declinó la competencia a favor del Juez de Distrito en turno del Distrito en Hermosillo, Sonora, pues fue específicamente en dicha entidad federativa donde se determinó ingresar al mando (******) de la célula delictiva que operaba en la ciudad de León, Guanajuato, conformada por los hoy inculcados denominada ******.—Por su parte, el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, en la resolución de veintiocho de junio de dos mil trece, no aceptó la competencia para conocer del proceso penal en cita, pues adujo, en esencia, que al margen de compartir las consideraciones expuestas por su homólogo respecto de la aplicación de la hipótesis a que se contrae el indicado numeral 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, expuso que no aceptaba la competencia en virtud de que dentro de la jurisdicción del Juez declinante también cuenta con un centro federal de readaptación social, con sede en Ocampo, Guanajuato, institución número doce en el país, donde puede trasladar a los inculcados y así no generar perjuicio en la garantía de defensa de los implicados, máxime que los hechos por los cuales se encuentran procesados ocurrieron en la jurisdicción del declinante, por lo que se surte la competencia ordinaria.—En consecuencia, ambas posturas evidencian que existe conflicto competencial de carácter negativo, porque los citados órganos jurisdiccionales consideran que por razón de falta de competencia territorial no pueden conocer de la causa penal ya referida.—TERCERO.—Este Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito determina que el Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, es el competente para conocer de la causa penal origen de esta controversia, por las razones

que a continuación se exponen.—Los artículos 6o. y 10 del Código Federal de Procedimientos Penales, en los que se sustenta la competencia territorial de los juzgados contendientes, establecen: (los transcribe).—De la transcripción se colige que, de conformidad con el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, para que opere la excepción de competencia territorial a que alude el artículo 6o. del mismo ordenamiento legal, deben atenderse a las siguientes exigencias: I. A las razones de seguridad de las prisiones; II. A las características del hecho imputado; III. A las circunstancias personales del inculpado; y, IV. A otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado del proceso penal.—Por otra parte, el Consejo de la Judicatura Federal, mediante Acuerdo General 21/2008, emitido el veintisiete de agosto de dos mil ocho, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de septiembre siguiente, 'precisó' los alcances del párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de procedimientos penales, a saber: (lo transcribe).—De la interpretación armónica a los artículos de la codificación adjetiva penal federal, así como al contenido del aludido acuerdo general permite a un Juez de Distrito remitir el asunto a su homólogo en distinto lugar de comisión del delito cuando, por razones de seguridad en las prisiones, conforme a las características del hecho imputado, a las circunstancias personales del inculpado y a otras que impidan garantizar el desarrollo adecuado de un proceso; resulte necesario que el inculpado sea trasladado en un centro de readaptación social de máxima seguridad.—En ese orden de ideas, debe atenderse también a la reforma al artículo 18 constitucional, que entró en vigor al día siguiente del dieciocho de junio de dos mil ocho, en que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.—El precepto constitucional citado, en el párrafo que interesa, dice: 'Para la reclusión preventiva y la ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada se destinarán centros especiales.'— ... El párrafo constitucional aludido, establece que para la reclusión preventiva y ejecución de sentencias en materia de delincuencia organizada, se destinarán centros especiales, y si bien a la fecha no se ha determinado cuáles son esos 'centros especiales', basta referirnos a la exposición de motivos para concluir que tal carácter lo revisten los penales de máxima seguridad, calidad que reúne el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, ubicado en el Municipio de Hermosillo, Sonora.—La exposición de motivos señala, en lo que interesa: (transcribe).—Con base en lo anterior, es claro que los centros especiales a que se hace referencia en la exposición de motivos, por virtud del cual se adicionó el párrafo noveno del aludido artículo 18, son los penales de máxima seguridad y, por ello, se estima que al tratarse en la presente causa penal, el delito delincuencia organizada, entre otros, se surte la hipótesis plasmada en la reforma constitucional en comento, de ahí que, en el caso, al haberse resuelto la situación jurídica de los inodados en el pro-

cedimiento penal del origen, con el dictado del auto de formal prisión por el delito delincuencia organizada, entre otros, estarán sujetos a la prisión preventiva durante la prosecución del proceso que se le instruye, reclusión que deberá ser en el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, con sede en la ciudad de Hermosillo, Sonora, que goza de un régimen de máxima seguridad.—Luego, precisada la necesidad de que los inculpados en su caso, sean ingresados a prisión preventiva en un centro de las características del señalado, con base en lo ordenado por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se tiene entonces que por razones de seguridad en las prisiones y de conformidad a las consideraciones asumidas por el Constituyente en la exposición de motivos, sí se está en el supuesto de excepción competencial autorizado por el párrafo tercero del artículo 10 del Código Federal de Procedimientos Penales.—Ello obedece a que por disposición constitucional, aquellos a quienes se sigue un proceso por delito delincuencia organizada, deben permanecer en prisión preventiva en un centro especial, esto es, de máxima seguridad, de ahí que deba estarse a la parte final del mencionado artículo procesal, en el sentido de que será competente para conocer del asunto el tribunal del lugar en que se ubique dicho centro.—Desde luego, este Tribunal Colegiado no pasa por alto el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consistente en la jurisprudencia del siguiente tenor: 'COMPETENCIA TERRITORIAL DE EXCEPCIÓN CONTENIDA EN EL ARTÍCULO 10, PÁRRAFO TERCERO, DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES, DEBE RAZONARSE Y ACREDITARSE FUNDADAMENTE.' (se transcribe).—La cual determina los lineamientos a seguir a fin de fincar competencia legal a un Juzgado de Distrito distinto al tribunal del lugar de comisión del delito; esto es, interpretó el supuesto de competencia por excepción establecido en el artículo 10, párrafo tercero, del Código Federal de Procedimientos Penales, pues aun cuando es obligatoria su observancia, en términos de lo dispuesto en el artículo 217 de la Ley de Amparo, también lo es, que de conformidad a la reforma al artículo 18 constitucional, que entró en vigor al día siguiente del dieciocho de junio de dos mil ocho, en que fue publicado en el Diario Oficial, inherente a la reclusión preventiva en materia de delincuencia organizada en centros especiales de máxima seguridad, es indudable que se debe atender al precepto de la Constitución, en atención al principio de supremacía constitucional en los términos precisados en esta ejecutoria.—Consecuentemente, al versar los hechos sobre el delito de delincuencia organizada, entre otros; se hace necesario que conozca un Juez Federal con jurisdicción en ese tipo de centros federales.—Para ese efecto, no es dable, como lo propone el Juzgado de Distrito Segundo, tomar en cuenta la creación del Centro Federal de Readaptación Social de Ocampo, Guanajuato, en virtud de que, como hecho notorio, debe citarse que del diver-

so conflicto competencial resuelto por este Tribunal Colegiado ***** , se tiene noticia concreta que dicho centro de reclusión federal está destinado únicamente para el internamiento de personas sentenciadas, lo que impide materialmente recluir a los indiciados del presente caso en ese lugar, pues es patente que su estatus es de procesados, ello atento al oficio ***** , suscrito por el comisionado del órgano administrativo de prevención y readaptación social, con residencia en México, Distrito Federal, anexo a las constancias procesales que integraban el diverso conflicto en cita, documento que, en lo conducente, dice: '... al respecto me permito informar que conforme a las facultades y atribuciones que confiere el artículo 8, fracción II, del Reglamento del Órgano Administrativo Desconcentrado Prevención y Readaptación Social, la organización, funcionamiento y administración de los centros federales compete al suscrito, por lo que actualmente el Centro Federal de Readaptación Social No 12 'CPS Guanajuato', está destinado para albergar a la población netamente sentenciada.'.—De lo anterior, se advierte que no se surte la razón en que el Juzgado Segundo de Distrito contendiente, sustenta su decisión, por lo que si los inculpados deben quedar internados en prisión preventiva en el Centro Federal de Readaptación Social Número 11, es inconcusos que la competencia legal se surte a favor del Juzgado Segundo de Distrito en el Estado de Sonora; esto es, debe conocer de la causa penal *****.—Idéntico criterio se sostuvo al resolver los diversos conflictos competenciales ***** y ***** , en sesiones de siete de febrero de dos mil trece y ocho de abril de dos mil trece, respectivamente."

IV. Existencia de la contradicción

13. Como cuestión previa a cualquier otra, debe establecerse si en el caso existe la contradicción de tesis denunciada.

14. El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación consideró que una contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho**, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales.

15. Lo anterior quedó plasmado en la tesis:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-

TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley

de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias [de detalle que impiden su resolución.](#)¹

16. Al respecto, esta Primera Sala ha sustentado que, tomando en cuenta que la finalidad de la contradicción de tesis es resolver los diferendos interpretativos que puedan surgir entre los Tribunales Colegiados de Circuito, a fin de generar seguridad jurídica, para que una contradicción de tesis exista, debe verificarse lo siguiente:

a) Que los tribunales contendientes hayan resuelto alguna cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer el arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método, cualquiera que fuese.

b) Que entre los ejercicios interpretativos respectivos exista al menos un tramo de razonamiento en el que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo tipo de problema jurídico; ya sea el sentido gramatical de una norma, el alcance de un principio, la finalidad de una determinada institución o cualquier otra [cuestión jurídica en general.](#)²

17. Lo anterior resulta complementario del criterio jurisprudencial del Tribunal Pleno, referido al inicio de este apartado, por lo que considerando ambos, se procede a establecer si en el caso existe oposición entre los criterios denunciados.

18. **El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, en la competencia penal *********, suscitada entre el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, y el Juez Primero de Distrito en el Estado de Durango, con residencia en la ciudad del mismo nombre, **declaró carecer de competencia** para conocer de ella, al estimar que tratándose de la competencia para resolver planteamientos de conflictos competenciales originados por Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivado de un asunto penal federal, se surte

¹ Novena Época. Núm. Registro IUS: 164120. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7.

² "CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. CONDICIONES PARA SU EXISTENCIA.". Novena Época. Núm. Registro IUS: 165077. Instancia: Primera Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXI, marzo de 2010, materia común, tesis 1a./J. 22/2010, página 122.

a favor del Tribunal Unitario de Circuito, en cuya jurisdicción se encuentre el Juez que previno su conocimiento.

19. Lo anterior al considerar que si bien en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver los conflictos competenciales que se presenten entre Jueces de Distrito en materia de amparo, lo cierto es que, en términos del artículo 29, fracción V, del mismo ordenamiento, corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito conocer de los conflictos competenciales que surjan entre Jueces de Distrito en Materia Penal ordinaria.

20. Además que resulta aplicable, por razones análogas, la jurisprudencia 1a. 41/2012, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS."

21. **El Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, en el conflicto competencial *****, suscitado entre el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, y el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa, **declaró carecer de competencia** legal para conocer del mismo, al considerar que los conflictos competenciales que resulten entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de un procedimiento penal —y no de un juicio de amparo—, serán competencia del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre el juzgado que previno.

22. Lo anterior en virtud de que, si bien en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver los conflictos competenciales que se presenten entre Jueces de Distrito en materia de amparo, lo cierto es que, en términos del artículo 29, fracción V, del mismo ordenamiento, corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito conocer de los conflictos competenciales que surjan entre Jueces de Distrito en Materia Penal ordinaria.

23. Además que conforme a la jurisprudencia 1a. 41/2012, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.", así como con la ejecutoria que le dio origen, se advierte que la Primera Sala

de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Unitario de Circuito competente para resolver una controversia entre Jueces Penales es el que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno.

24. **El Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito**, en el conflicto competencial *****, suscitado entre el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, y el Juez Séptimo de Distrito en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Reynosa, **declaró carecer de competencia legal** para conocer del mismo, al considerar que los conflictos competenciales que resulten entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de un procedimiento penal –y no de un juicio de amparo–, serán competencia del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre el juzgado que previno.

25. Lo anterior en virtud de que si bien en términos del artículo 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen competencia para resolver los conflictos competenciales que se presenten entre Jueces de Distrito en materia de amparo, lo cierto es, que en términos del artículo 29, fracción V, del mismo ordenamiento, corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito conocer de los conflictos competenciales que surjan entre Jueces de Distrito en Materia Penal ordinaria.

26. Además que de la jurisprudencia 1a. 41/2012, de rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.", se aprecia que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que el Tribunal Unitario de Circuito competente para resolver una controversia entre Jueces Penales es el que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno.

27. **El Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito**, al resolver el conflicto competencial *****, suscitado entre el Juez Segundo de Distrito en Materia de Procesos Penales Federales en el Estado de Tamaulipas, con residencia en Matamoros, y el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, respecto de un proceso penal, **fundó su competencia** para conocer del mismo en los artículos 106 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el punto cuarto, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 37, fracción IX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del

Consejo de la Judicatura Federal, señalando que se trata de un conflicto competencial suscitado entre dos Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, aunado a que el órgano que previno reside dentro de la circunscripción territorial en la cual dicho Tribunal Colegiado ejerce jurisdicción.

28. De ese modo, es decir, al citar los fundamentos que estimó sustentan su competencia para resolver el conflicto y avocarse al análisis del mismo, dicho Tribunal Colegiado, de manera tácita, consideró que tiene competencia para conocer de conflictos competenciales suscitados entre Juzgados de Distrito de distinta jurisdicción, derivados de procesos penales federales.

29. **El Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito**, al conocer del conflicto competencial *****, suscitado entre el Juez Tercero de Distrito en el Estado de Guanajuato, con residencia en León, y el Juez Segundo de Distrito en el Estado de Sonora, con residencia en Hermosillo, para conocer de determinada causa penal, **fundó su competencia** para conocer del mismo en los artículos 94, párrafo sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 21, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con el punto cuarto del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Acuerdo General 3/2013, del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal.

30. Así, al citar los fundamentos que estimó sustentan su competencia para resolver el conflicto y avocarse al análisis del mismo, dicho Tribunal Colegiado, de manera tácita, consideró que tiene competencia para conocer de conflictos competenciales suscitados entre Juzgados de Distrito de distinta jurisdicción, derivados de procesos penales federales.

31. Así las cosas, esta Primera Sala considera que sí existe la contradicción de tesis denunciada, pues los referidos órganos colegiados adoptan **criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho** como a continuación se apreciará:

a) Al resolver los asuntos que se confrontan, los mencionados tribunales examinaron una cuestión jurídica igual, el mismo punto de derecho, consistente en determinar su competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, en relación con un juicio penal federal.

b) Existe discrepancia de criterios en las consideraciones e interpretaciones jurídicas de las sentencias pronunciadas por los referidos Tribunales

Colegiados, al resolver los asuntos de referencia, pues mientras, por una parte, el *Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito* estiman que no tienen competencia para conocer de los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivados de procesos penales federales, toda vez que ello se surte a favor de los Tribunales Unitarios de Circuito; por otra parte, el *Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, actual Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Circuito, y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito* estiman que tienen competencia para conocer de dicho tipo de conflictos competenciales.

32. Como se advierte, los tribunales contendientes resolvieron una cuestión litigiosa en la que se vieron en la necesidad de ejercer arbitrio judicial a través de un ejercicio interpretativo, el cual giró en torno al mismo tipo de problema jurídico, esto es, la competencia para conocer de un conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, en relación con un juicio penal federal.

33. De acuerdo a todo lo anterior, esta Sala está en posibilidad de abordar el análisis de los criterios contradictorios a efecto de establecer el que debe prevalecer, para lo cual resulta práctico atender a la siguiente pregunta **¿Cuál es el órgano jurisdiccional competente para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción respecto de un juicio penal federal, un Tribunal Colegiado de Circuito o un Tribunal Unitario de Circuito?**

V. Determinación del criterio que debe prevalecer

34. A efecto de resolver el problema que se presenta entre los tribunales contendientes, resulta necesario considerar lo dispuesto en los artículos 29, fracción V y 37, fracción VI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los cuales a continuación se reproducen:

"Artículo 29. Los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán:

"...

"V. De las controversias que se susciten entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo."

"Artículo 37. Con las salvedades a que se refieren los artículos 10 y 21 de esta ley, son competentes los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer:

"...

"VI. De los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción en juicios de amparo. Cuando el conflicto de competencia se suscite entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, conocerá el Tribunal Colegiado que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno."

35. De lo anterior se desprende que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito de su jurisdicción, **en juicios de amparo**; y que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de las controversias que se susciten entre Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, **excepto tratándose de juicios de amparo**.

36. Es decir, la diferencia que establecen los referidos preceptos respecto a la competencia para conocer de los conflictos competenciales entre Juzgados de Distrito, radica en la materia de especialización dentro de la cual se suscite la controversia, esto es, mientras que corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito conocer de los conflictos de competencia que se susciten entre Jueces de Distrito en materia de amparo, a los Tribunales Unitarios de Circuito les corresponde conocer las controversias que surjan entre Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, en todas las materias diversas al juicio de amparo.

37. En esas condiciones, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito respecto de un juicio penal federal, corresponde al Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre los juzgados en conflicto.

38. Aquí conviene señalar que, si bien el punto cuarto, fracción II, del Acuerdo General Número 5/2013, del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación establece que corresponde a los Tribunales Colegiados de Circuito resolver los conflictos de competencia, con excepción de los suscitados entre ellos, lo cierto es que tal disposición debe interpretarse de manera sistemática con los artículos 29, fracción V y 37, fracción VI, referidos.

39. Esta Sala ha sustentado que son los Tribunales Unitarios de Circuito quienes deben conocer de los conflictos competenciales que se susciten entre Jueces de Distrito de una **misma jurisdicción**, respecto de un juicio penal federal.

40. Lo anterior se encuentra contenido en la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2001597

"Instancia: Primera Sala

"Tesis: Jurisprudencia

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

"Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012

"Materias: penal y común

"Tesis: 1a./J. 68/2012 (10a.)

"Página: 361

"COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS.—De los artículos 37, fracción VI y 29, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos competenciales suscitados entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito, en juicios de amparo; y que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de las controversias suscitadas entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto tratándose de juicios de amparo. Por tanto, en términos del referido artículo 29, fracción V, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de una misma jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre ellos, pues como se señaló, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de conflictos competenciales se limita a los derivados de juicios de amparo; en cambio, los Tribunales Unitarios de Circuito tienen competencia para conocer de todas las controversias suscitadas entre Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto las derivadas de juicios de amparo."

41. También esta Sala ha sustentado que corresponde a los Tribunales Unitarios de Circuito, en cuya jurisdicción se encuentre el Juez que previno, resolver el conflicto competencial suscitado entre un Juez en Materia Penal y uno Especializado en Ejecución de Penas, para conocer de una petición incidental vinculada con la pena de prisión.

42. Dicho criterio tuvo en cuenta que los juzgados Especializados en Ejecución de Penas tienen jurisdicción en toda la República Mexicana y se encuentra plasmado en la siguiente jurisprudencia:

"Décima Época

"Registro: 2000740

"Instancia: Primera Sala

"Tesis: jurisprudencia

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

"Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012

"Materias: penal y común

"Tesis: 1a./J. 41/2012 (10a.)

"Página: 639

"CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS.—Conforme al artículo 29, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de las controversias suscitadas entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto en los juicios de amparo. Consecuentemente, si el conflicto competencial se suscita entre un Juez de Distrito en Materia Penal y uno especializado en ejecución de penas, a fin de conocer de una petición incidental vinculada con la ejecución de la pena de prisión impuesta a un sentenciado, corresponde al Tribunal Unitario del Circuito en cuya jurisdicción se encuentre el Juez que previno, su conocimiento y resolución, ya que por virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008 a los artículos 18 y 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la fase judicializada de ejecución de penas comprende una etapa del procedimiento penal federal ordinario como lo establece el artículo 1o., fracción VI, del Código Federal de Procedimientos Penales. Además, en términos del punto segundo del Acuerdo General 23/2011 del Pleno del Consejo de la Judicatura Federal, relativo a la denominación, residencia, competencia, jurisdicción territorial, domicilio y fecha de inicio de funcionamiento de los Juzgados Primero, Segundo y Tercero de Distrito Especializados en Ejecución de Penas, en Tlalnepantla de Baz, Estado de México; así como a las reglas de turno, sistema de recepción y distribución de asuntos entre los Juzgados de Distrito referidos, dichos Jueces tienen jurisdicción en toda la República Mexicana."

43. Así, considerando que legalmente la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito respecto de un juicio penal federal, corresponde al Tribunal Unitario de Circuito, y que existe criterio jurisprudencial al respecto, tratándose de conflictos competenciales surgidos entre Jueces de Distrito de la misma jurisdicción, debe establecerse ahora, a qué Tribunal Unitario de Circuito corresponde conocer del asunto

cuando los juzgados federales entre los que se suscita el conflicto respecto a un juicio penal federal, se encuentran en distinta jurisdicción.

44. Si bien puede estimarse que el criterio jurisprudencial transcrito en último término estableció que son los Tribunales Unitarios de Circuito que ejerzan jurisdicción sobre el juzgado que previno, quienes deben conocer de los conflictos competenciales suscitados entre Jueces Federales de distinta jurisdicción, lo cierto es que tal criterio abordó el tema con relación al conflicto para conocer de la petición incidental vinculada con la pena de prisión, no así para conocer del juicio penal federal.

45. Así, a fin de establecer a qué Tribunal Unitario de Circuito corresponde conocer del conflicto competencial surgido entre Jueces Federales de distinta jurisdicción, respecto de un juicio penal federal, además de considerar lo señalado en el referido criterio jurisprudencial 1a. 41/2012, en cuanto a que debe tenerse que corresponde conocer del conflicto competencial al Tribunal Unitario de Circuito en cuya jurisdicción se encuentre el Juzgado de Distrito que previno, debe atenderse también al artículo 37, fracción VI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el cual quedó transcrito al inicio de este apartado.

46. Conforme a dicha porción normativa, corresponde conocer del conflicto competencial que surja en juicio de amparo entre Juzgados de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito de distinta jurisdicción, al Tribunal Colegiado de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el conocimiento del asunto.

47. Si bien tal hipótesis está referida a los Tribunales Colegiados de Circuito tratándose de conflictos de competencia en materia de amparo, lo cierto es que el principio de que el conflicto competencial debe resolverse por el tribunal que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto, debe aplicarse de manera analógica para los Tribunales Unitarios de Circuito que conozcan conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito, de distinta jurisdicción, respecto de un juicio penal federal.

48. De acuerdo a todo lo anterior, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, respecto de un juicio penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto.

49. En las relatadas consideraciones, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE DISTINTA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE EL ÓRGANO QUE PREVINO. De los artículos 37, fracción VI y 29, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos competenciales suscitados en juicios de amparo entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito; y que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de las controversias suscitadas entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto tratándose de juicios de amparo. Por tanto, en términos del referido artículo 29, fracción V, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor de un Tribunal Unitario de Circuito. En ese sentido, la competencia que establece el punto cuarto, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013, debe interpretarse de manera sistemática con los mencionados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 68/2012 (10a.), determinó que la competencia para conocer de un conflicto competencial entre Jueces de Distrito de la misma jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre ellos. Así, para establecer a qué Tribunal Unitario de Circuito corresponde conocer del asunto cuando los juzgados federales entre los que se suscita el conflicto respecto de un juicio penal federal, se encuentran en distinta jurisdicción, además de considerar lo señalado en la tesis 1a./J. 41/2012 (10a.), en cuanto a que corresponde conocer del conflicto competencial al Tribunal Unitario de Circuito en cuya jurisdicción se encuentre el Juzgado de Distrito que previno, también debe aplicarse analógicamente el principio contenido en la segunda parte de la fracción VI del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual el conflicto competencial debe resolverse por el tribunal que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto. De ahí que la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto.

50. Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción entre los criterios sustentados por el Primer, Segundo y Tercer Tribunales Colegiados en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito y el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia la tesis formulada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que aparece en la parte final del último considerando de este fallo.

TERCERO.—De conformidad con los artículos 219 y 220 de la Ley de Amparo, hágase la publicación y remisión correspondientes.

Notifíquese; y en su oportunidad archívese el toca como concluido.

Así lo resolvió la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), en contra del emitido por el Ministro José Ramón Cossío Díaz, en cuanto a la competencia se refiere, y por unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas (ponente) y Jorge Mario Pardo Rebolledo (presidente), en cuanto al fondo.

En términos de lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE DISTINTA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE EL ÓRGANO QUE PREVIENE. De los artículos 37, fracción VI y 29, fracción V, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que los Tribunales Colegiados de Circuito son competentes para conocer de los conflictos competenciales suscitados en juicios de amparo entre Tribunales Unitarios de Circuito o Jueces de Distrito; y que los Tribunales Unitarios de Circuito conocerán de las controversias suscitadas entre los Jueces de Distrito sujetos a su jurisdicción, excepto tratándose de juicios de amparo. Por tanto, en términos del referido artículo 29, fracción V, la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor de

un Tribunal Unitario de Circuito. En ese sentido, la competencia que establece el Punto Cuarto, fracción II, del Acuerdo General Plenario 5/2013, debe interpretarse de manera sistemática con los mencionados preceptos de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación. Ahora bien, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 68/2012 (10a.), determinó que la competencia para conocer de un conflicto competencial entre Jueces de Distrito de la misma jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre ellos. Así, para establecer a qué Tribunal Unitario de Circuito corresponde conocer del asunto cuando los juzgados federales entre los que se suscita el conflicto respecto de un juicio penal federal, se encuentran en distinta jurisdicción, además de considerar lo señalado en la tesis 1a./J. 41/2012 (10a.), en cuanto a que corresponde conocer del conflicto competencial al Tribunal Unitario de Circuito en cuya jurisdicción se encuentre el Juzgado de Distrito que previno, también debe aplicarse analógicamente el principio contenido en la segunda parte de la fracción VI del artículo 37 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, conforme al cual el conflicto competencial debe resolverse por el tribunal que tenga jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto. De ahí que la competencia para conocer del conflicto competencial suscitado entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción, derivado de un procedimiento penal federal, se surte a favor del Tribunal Unitario de Circuito que ejerza jurisdicción sobre el órgano que previno en el asunto.

1a./J. 60/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 406/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero, Segundo y Tercero, todos en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito. 27 de agosto de 2014. La votación se dividió en dos partes: mayoría de cuatro votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, en cuanto al fondo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Ana Carolina Cienfuegos Posada.

Tesis y/o criterios contendientes:

El Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 4/2013, el Segundo Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2013 y el Tercer Tribunal Colegiado en Materias Penal y Administrativa del Quinto

Circuito, al resolver el conflicto competencial 7/2013, determinaron que el Tribunal Unitario de Circuito es competente para conocer y resolver los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de procesos penales federales; y el criterio emitido por el Tribunal Colegiado en Materia Penal del Décimo Sexto Circuito, al resolver el conflicto competencial 56/2013, y el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Noveno Circuito, al resolver el conflicto competencial 18/2013, determinaron que es competente el Tribunal Colegiado de Circuito para conocer y resolver los conflictos competenciales suscitados entre Jueces de Distrito de distinta jurisdicción derivados de procesos penales federales.

Nota: Las tesis de jurisprudencia 1a./J. 68/2012 (10a.) y 1a./J. 41/2012 (10a.) citadas, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 1, septiembre de 2012, página 361, con el rubro: "COMPETENCIA PARA CONOCER DE UN CONFLICTO COMPETENCIAL ENTRE JUECES DE DISTRITO DE LA MISMA JURISDICCIÓN, DERIVADO DE UN PROCEDIMIENTO PENAL FEDERAL. SE SURTE A FAVOR DEL TRIBUNAL UNITARIO DE CIRCUITO QUE EJERZA JURISDICCIÓN SOBRE ELLOS.", y Libro VIII, Tomo 1, mayo de 2012, página 639, con el rubro: "CONFLICTO COMPETENCIAL. CORRESPONDE A LOS TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO RESOLVER EL SUSCITADO ENTRE UN JUEZ DE DISTRITO EN MATERIA PENAL Y UNO ESPECIALIZADO EN EJECUCIÓN DE PENAS."

Tesis de jurisprudencia 60/2014 (10a.). Aprobada por la Primera Sala de este Alto Tribunal, en sesión de fecha tres de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1.

TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

AMPARO ADHESIVO. ELEMENTOS QUE DETERMINAN SU PROCEDENCIA.

La figura jurídica del amparo adhesivo, como cualquier otra petición de la prestación de la actividad jurisdiccional o derecho de obrar procesal, tiene presupuestos o condiciones procesales de los cuales depende la obligación actual y concreta del tribunal de amparo de pronunciarse sobre el fondo de los argumentos planteados. En este sentido, la procedencia de la acción de amparo adhesivo constituye un presupuesto procesal insuperable, el cual se configura a partir de las cualidades personales del quejoso adherente (capacidad para ser parte, personalidad y legitimación procesal) y del órgano jurisdiccional (competencia), así como de la observancia de determinadas formas en la realización de los actos procesales correspondientes (oportunidad y cumplimiento de los requisitos formales mínimos del escrito de amparo adhesivo). Asimismo, en virtud de la naturaleza accesoria del amparo adhesivo, para que los tribunales federales puedan analizar la argumentación de fondo del quejoso adherente, debe estarse a la procedencia del amparo principal, pues si éste resultare improcedente, el adhesivo, siguiendo la suerte procesal de aquél, devendría igualmente improcedente.

1a. CDXIII/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 136/2014. Entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado del Vigésimo Séptimo Circuito y el Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Décima Región, con sede en Saltillo, Coahuila. 15 de octubre de 2014. La votación se dividió en dos partes: Mayoría de tres votos por la competencia. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Jorge Mario Pardo Rebolledo y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, en cuanto al fondo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Dolores Rueda Aguilar.

Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO EN REVISIÓN. EFECTOS DE LA FALTA DE NOTIFICACIÓN DEL DESISTIMIENTO DE LA ACCIÓN PENAL A LAS VÍCTIMAS O PARTE OFENDIDA DEL DELITO. A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si el Tribunal Colegiado de Circuito advierte que durante la tramitación de un juicio de amparo en revisión, el Ministerio Público se desistió del ejercicio de la acción penal ante el juez de primera instancia y que las víctimas o la parte ofendida no fueron notificadas personalmente de dicho desistimiento, deberá ordenar la reposición del procedimiento, así como la notificación personal a las víctimas o parte ofendida del desistimiento de la acción penal y de la resolución judicial que se hubiese dictado al respecto. Lo anterior es así, toda vez que dicha omisión se traduce en una violación fundamental a los derechos de las víctimas y a las reglas del procedimiento, al impedirseles impugnar una determinación que claramente afecta sus intereses.

1a. CDXII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 185/2014. 8 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien formuló voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO. El sistema probatorio dispuesto en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal acoge los principios lógico y ontológico que la teoría establece en torno a la dinámica de la carga de la prueba, cuyos entendimiento y aplicación facilitan la tarea del juzgador, pues permite conocer de qué forma se desplazan dichas cargas, en función de las posiciones que van tomando las partes de acuerdo a las aseveraciones que formulan durante el juicio. Ahora bien, el principio ontológico parte de la siguiente premisa: lo ordinario se presume, lo extraordinario se prueba, y se funda, en que el enunciado que trata sobre lo ordinario se presenta, desde luego, por sí mismo, con un elemento de prueba que se apoya en la experiencia común; en tanto que el aserto que versa sobre lo extraordinario se manifiesta, por el contrario, destituido de todo principio de prueba; así, tener ese sustento o carecer de él, es lo que provoca que la carga de la prueba se desplace hacia la parte que formula enunciados sobre hechos extraordinarios, cuando la oposición expresada por su contraria la constituye una aseveración sobre un acontecimiento ordinario. Por su parte, en subordinación al principio ontológico, se encuentra el lógico, aplicable en los casos

en que debe dilucidarse a quién corresponde la carga probatoria cuando existen dos asertos: uno positivo y otro negativo; y en atención a este principio, por la facilidad que existe en demostrar el aserto positivo, éste queda a cargo de quien lo formula y libera de ese peso al que expone una negación, por la dificultad para demostrarla. Así, el principio lógico tiene su fundamento en que en los enunciados positivos hay más facilidad en su demostración, pues es admisible acreditarlos con pruebas directas e indirectas; en tanto que un aserto negativo sólo puede justificarse con pruebas indirectas; asimismo, el principio en cuestión toma en cuenta las verdaderas negaciones (las sustanciales) y no aquellas que sólo tienen de negativo la forma en que se expone el aserto (negaciones formales). De ahí que, para establecer la distribución de la carga probatoria, debe considerarse también si el contenido de la negación es concreto (por ejemplo, "no soy la persona que intervino en el acto jurídico") o indefinido (verbigracia, "nunca he estado en cierto lugar") pues en el primer caso, la dificultad de la prueba deriva de una negación de imposible demostración, que traslada la carga de la prueba a la parte que afirma la identidad; mientras que la segunda es una negación sustancial, cuya dificultad probatoria proviene, no de la forma negativa, sino de la indefinición de su contenido, en cuyo caso corresponde a quien sostiene lo contrario (que el sujeto sí estuvo en cierto lugar en determinada fecha) demostrar su aserto, ante la indefinición de la negación formulada. Finalmente, en el caso de las afirmaciones indeterminadas, si bien se presenta un inconveniente similar, existe una distinción, pues en éstas se advierte un elemento positivo, susceptible de probarse, que permite presumir otro de igual naturaleza.

1a. CCCXCVI/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CARGAS PROBATORIAS. EL ARTÍCULO 281 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, QUE IMPONE A LAS PARTES EL *ONUS PROBANDI* PARA DEMOSTRAR SUS PRETENSIONES, NO TRANSGREDE EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA. La circunstancia de que el artículo 281 del Código de Procedimientos

Civiles para el Distrito Federal prevea que corresponde a las partes demostrar los hechos constitutivos de sus pretensiones, de ninguna manera implica violación a los derechos humanos de la parte que tiene alguna imposibilidad material para demostrar los elementos de su acción, pues en tales supuestos, el precepto debe aplicarse de manera complementaria con el resto de las normas que constituyen el sistema sobre el régimen probatorio. Ciertamente, la norma mencionada al epígrafe consagra el principio lógico de la prueba que se sustenta en que, por regla general, el que afirma está obligado a probar, lo que se explica porque quien formula un aserto tiene, en principio, mayor facilidad para demostrarlo y, en ese sentido, constituye la pauta general sobre la distribución de la carga probatoria; así, dicha norma atribuye a cada parte la carga de demostrar los hechos constitutivos de sus pretensiones. Ahora bien, en los casos en que la pretensión descansa en hechos en los que existe alguna imposibilidad material para dicha parte, de probar sus elementos constitutivos, debe atenderse al resto de las disposiciones en donde se desarrolla el principio ontológico de la prueba (lo ordinario se presume, lo extraordinario se prueba). Esto es así porque la prevención contenida en el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, que constituye la regla general sobre la distribución de la carga probatoria, se complementa con el resto de las disposiciones que constituyen el sistema sobre el régimen probatorio, pues no debe soslayarse que esa norma forma parte de un sistema en el que el resto de las disposiciones que lo componen, la complementan y, en tal virtud, cuando se presenta un caso en donde el afectado se encuentra frente a un especial inconveniente para demostrar sus afirmaciones, no necesariamente es la regla general contenida en dicho numeral la que debe aplicarse sino las que prevén los casos de excepción, en los que, o bien se regula una situación en la que, por la facilidad de la prueba es la parte contraria quien debe demostrar su oposición, o bien, ante la indefinición del hecho que se pretende demostrar, el *onus probandi* se invierte. En tales circunstancias, es de concluirse que el artículo 281 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en modo alguno constituye un obstáculo para acceder a la justicia pues, en todo caso, será labor del juzgador resolver qué disposición habrá de aplicar en cada asunto, según la naturaleza de los hechos que hayan de demostrarse.

1a. CCCXCV/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente

en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. CONSTITUYE UN BENEFICIO OTORGADO VOLUNTARIAMENTE POR EL LEGISLADOR, POR LO QUE NO ES EXIGIBLE AL ESTADO DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que el Estado tiene a su cargo la rectoría económica y el desarrollo nacional, el cual deberá ser integral y sustentable, y que uno de los instrumentos de política financiera, económica y social lo constituyen las disposiciones que plasman la política fiscal en una época determinada, las cuales podrán hacerse patentes en cualquiera de los elementos del diseño impositivo, o bien, en la extinción de la obligación tributaria; en este último supuesto se tiene el establecimiento de beneficios como la condonación, la cual implica el perdón o la remisión de una deuda, esto es, una renuncia al cobro por parte del acreedor. Ahora bien, dicha figura se identifica como un beneficio fiscal concedido por el Estado a través de un acto voluntario, esencialmente unilateral, excepcional y discrecional, por virtud del cual se exime al deudor del pago de la carga tributaria, lo que necesariamente debe responder a criterios de conveniencia o política económica, conforme a los artículos 25 y 73, fracciones VII y XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De ahí que no sea dable exigir su establecimiento coactivamente por los sujetos pasivos de la carga tributaria pues, por regla general, responde a cuestiones de política fiscal; en otras palabras, los contribuyentes no tienen un derecho a recibir condonaciones, en razón del lugar que la Constitución otorga al principio de generalidad tributaria. Lo anterior obliga a enfatizar que no existe un derecho constitucionalmente tutelado a la condonación, en tanto que todos están obligados a contribuir al sostenimiento del gasto público.

1a. CCCLXXXIX/2014 (10a.)

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013, NO VIOLA EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL EN SU VERTIENTE DE PROPORCIONALIDAD Y RAZONABILIDAD JURÍDICA. Los particulares no resienten la privación de un derecho, ni puede afirmarse que exista una intromisión en su esfera jurídica calificable de invasión a un derecho fundamental, en el caso, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de los principios de proporcionalidad y razonabilidad jurídica, al establecerse en el artículo tercero transitorio, fracción IV, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de 2013, que no se podrán condonar créditos fiscales pagados. Lo anterior es así, en virtud de que bastará que el legislador justifique por qué otorga la condonación para determinados casos, sin que pueda obligársele a precisar las razones por las que no lo hizo en los restantes, ya que las personas que no gozan de la condonación otorgada por el Congreso de la Unión no están pagando una obligación fiscal excesiva o desajustada en relación con la capacidad contributiva que legitima la imposición del gravamen, y que sirve de medida para su determinación en cantidad líquida. Ello, en virtud de que no es que la condonación impugnada de la que algunos no están disfrutando, fuera el vehículo para que su obligación tributaria se ajustara al monto que constitucionalmente debería corresponderle, sino que simplemente se trata de una medida que extingue la deuda fiscal firme y líquida, en atención a las finalidades que el legislador federal estimó pertinentes con apoyo en los principios derivados de los artículos 25 y 73, fracciones VII y XXX, de la Constitución Federal.

1a. CCCXCI/2014 (10a.)

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. EL ARTÍCULO TERCERO TRANSITORIO, FRACCIÓN IV, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD JURÍDICA. El trato diferenciado establecido por el legislador en el precepto y fracción citados, al prever que no se podrán condonar créditos fiscales pagados y en ningún caso dicha condonación dará

lugar a devolución, compensación, acreditamiento o saldo a favor alguno, no viola el principio de igualdad jurídica contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que ese trato obedece a una situación objetiva, consistente en que para quienes no pagaron sus créditos la deuda fiscal todavía puede cobrarse jurídica y materialmente, en tanto que para los que sí lo hicieron no se presenta, al extinguirse el crédito fiscal con el pago, por lo que esos contribuyentes se encuentran en una situación diversa; máxime que existe la proscripción de la condonación no razonable a los dotados de capacidad contributiva –principio de generalidad en sentido negativo–, no justificándose, por ende, en el marco constitucional el condonar créditos fiscales pagados.

1a. CCCXCII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS. LAS NORMAS QUE LA PREVEN EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 2199/2009, del que derivó la tesis 1a. CVII/2010,¹ estableció que los beneficios otorgados por razones no estructurales de la contribución son producto de una sanción positiva prevista por una norma típicamente promocional, y pueden suscribirse entre los denominados "gastos fiscales", es decir, los originados por la extinción o disminución de tributos, traducidos en la no obtención de un ingreso público como consecuencia de la concesión de beneficios fiscales orientados al logro de la política económica o social adoptada en una época determinada. Así, este tipo de beneficios, como la condonación de deudas tributarias, puede equipararse o sustituirse por subvenciones públicas,

¹ **Nota:** La tesis aislada 1a. CVII/2010 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXII, septiembre de 2010, página 177, con el rubro: "CONCEPTOS ACREDITABLES CONTRA IMPUESTOS FEDERALES. SI SU ESTABLECIMIENTO ES OTORGADO A TÍTULO DE BENEFICIO, LES RESULTA APLICABLE LA GARANTÍA GENERAL DE IGUALDAD."

pues tienen por objeto prioritario plasmar criterios de política fiscal en cuanto a la recaudación de tributos, justificados en razones de interés público. De ahí que la condonación importa un beneficio cuyo establecimiento no obedece a una exigencia constitucional de justicia tributaria, si se toma en cuenta que su establecimiento se da con una intención promocional en cumplimiento a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al precisar que el Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y el fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. Por consiguiente, al no ser la condonación un ajuste a la estructura, al diseño o al monto de un impuesto, sino la acción unilateral del Estado que, como instrumento de índole excepcional, se emplea para no hacer efectiva la deuda fiscal al renunciarse al pago de la obligación pecuniaria del contribuyente, es inconcuso que las normas que la establecen no tienen que juzgarse conforme al artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, pues su otorgamiento no obedece a razones de justicia tributaria, ni al ajuste que corresponde para que el gravamen se determine conforme a la capacidad contributiva que dio lugar al establecimiento del tributo. Sin embargo, lo anterior no implica que las normas que establezcan condonaciones escapen al control de la constitucionalidad, ya que la delimitación de quiénes pueden contar con tal beneficio y su implementación, excluyendo o incluyendo a determinados sectores o personas, desde luego puede analizarse desde el ámbito más amplio que corresponde a la garantía general de igualdad, y no a la de equidad tributaria, como lo sostuvo esta Primera Sala en la jurisprudencia 1a./J. 97/2006.²

1a. CCCLXXXVIII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

² **Nota:** La tesis jurisprudencial 1a./J. 97/2006 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXV, enero de 2007, página 231, con el rubro: "EQUIDAD TRIBUTARIA. CUANDO SE RECLAMA LA EXISTENCIA DE UN TRATO DIFERENCIADO RESPECTO DE DISPOSICIONES LEGALES QUE NO CORRESPONDEN AL ÁMBITO ESPECÍFICO DE APLICACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO, LOS ARGUMENTOS RELATIVOS DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LA GARANTÍA DE IGUALDAD."

CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. SE CUMPLE CON ESTA OBLIGACIÓN SI EL ESTADO RECEPTOR NOTIFICA A OTRO SOBRE LA DETENCIÓN DE UNO DE SUS NACIONALES, NO OBSTANTE QUE EL ESTADO NOTIFICADO DECIDA NO ASISTIR A LA PERSONA DETENIDA.

La Convención de Viena sobre Relaciones Consulares destaca el derecho de cada Estado de defender a sus nacionales. Sin embargo, algunos países tienen la política de decidir, facultativamente, no defender a uno de sus nacionales que presuntamente cometa un delito en otro país del que también sea nacional. Esta decisión es prerrogativa del Estado una vez que es notificado del hecho de que un nacional suyo está detenido en un Estado receptor, es decir, se presume la notificación consular al país del cual el detenido es nacional y es el Estado notificado quien puede decidir no brindarle asistencia. Así pues, la obligación del Estado receptor, en caso de que la persona extranjera lo solicite, es contactar e informar al Estado concernido sobre la detención de uno de sus nacionales. Ahora bien, si el Estado notificado decide no asistir a la persona detenida, ello no es imputable al Estado receptor y, con dicha notificación, se da por cumplida su obligación interestatal.

1a. CDII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 496/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

COSA JUZGADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN. LA INCORPORACIÓN DEL LLAMADO "NUEVO PARADIGMA CONSTITUCIONAL" NO IMPLICA QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PUEDA REVISAR TEMAS DE LEGALIDAD RESUELTOS POR UN TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EN UNA SENTENCIA DE AMPARO DIRECTO ANTERIOR.

La reforma al artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la incorporación a nuestro sistema jurídico –con rango constitucional– de los derechos humanos consagrados en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, no lleva a sostener que ante este nuevo paradigma, la Suprema Corte de Justicia de la Nación pueda revisar y modificar las decisiones sobre legalidad emitidas por los tribunales colegiados de circuito al resolver un juicio de amparo anterior y que han adquirido la calidad de cosa juzgada. Esto es así, porque las determinaciones judiciales adoptadas por dichos tribunales obedecen al régimen federal del Estado Mexicano, a la distribución de competencias, a

las responsabilidades entre los diversos órdenes de gobierno y a sus respectivas razones funcionales y, por tanto, operativas y finalistas. Esta distribución abona al perfeccionamiento de los actos judiciales y que los justiciables cuenten con los procedimientos necesarios y accesibles para la solución de controversias; así, la perspectiva de la dimensión institucional del sistema jurídico general garantiza la funcionalidad del sistema procesal organizado por competencias diferenciadas, y permite que se respeten los derechos fundamentales de quienes acuden ante los tribunales, al tiempo que da certeza a las relaciones jurídicas, mediante instituciones como la de la cosa juzgada que implica la inmutabilidad de las decisiones adoptadas por los órganos jurisdiccionales en razón de un interés político y público, una vez precluidos todos los medios de impugnación. Ahora bien, cuando las decisiones adoptadas por los tribunales referidos derivan en la concesión del amparo, su ejecución puede generar dos tipos de actos por parte de las autoridades responsables: 1) los relativamente libres, esto es, los realizados por la autoridad responsable en ejercicio de sus atribuciones propias; y, 2) los vinculados, a cuya realización se ve constreñida la autoridad responsable con la única posibilidad de proceder apegada a las directrices fijadas en la ejecutoria que concedió el amparo. En ese sentido, cuando lo decidido vincula totalmente a la autoridad responsable, tales decisiones gozan del imperio de la autoridad de cosa juzgada siendo inmutables y, por tanto, no son susceptibles de analizarse por este alto tribunal, ni sobre la base del nuevo paradigma constitucional establecido en nuestro sistema jurídico, ya que el artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce a los tribunales colegiados de circuito como órganos terminales en materia de legalidad. Así, el sistema que garantiza al gobernado el derecho de acceso a la jurisdicción protege también la seguridad jurídica de que lo juzgado permanece.

1a. CCCXCIX/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

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. 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.

1a. CDV/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 496/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DICTAMEN PERICIAL EXTRAJUDICIAL. SU VALORACIÓN COMO PRUEBA DOCUMENTAL NO TRANSGREDE A LOS ARTÍCULOS 14 Y 17 CONSTITUCIONALES POR DENEGACIÓN DE JUSTICIA. El peritaje realizado por uno o varios especialistas de manera extrajudicial constituye una fuente de prueba; así, cuando tal dictamen llega al juicio como medio de prueba documental, por así haberlo ofrecido el interesado y haberse admitido en esos términos por el juzgador, no resulta válido pretender darle el tratamiento y el valor de una prueba pericial, esto, pues el artículo 402 es claro en prever que son los *medios* de prueba aportados y admitidos, los que habrá de valorar el juzgador en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia. Para llegar a esa conclusión, debe precisarse que la prueba pericial es el prototipo de medio de prueba, porque por regla general, sólo puede tener vida con plenos efectos jurídicos si existe un proceso; así, para afirmar la existencia de la prueba pericial, ésta debe seguir las formas que la propia ley impone a las partes, pues se trata de un medio de prueba en el que ambas partes están en posibilidad de interrogar a los especialistas sobre los temas que han surgido en el proceso mismo, a partir de la demanda y de su contestación de lo que ha trascendido al juicio y es materia del litigio. En ese sentido, para hablar de la prueba pericial propiamente dicha, como medio de

prueba, necesariamente han de observarse las formas previstas en la ley para su ofrecimiento y desahogo; puede ocurrir, en cambio, que la fuente de la prueba sea el peritaje realizado por uno o varios especialistas extrajudicialmente, pero que al juicio llegue como medio de prueba documental, en cuyo caso el órgano jurisdiccional habrá de valorarlo como una prueba documental, sin que tal circunstancia implique vulneración a los artículos 14 y 17 constitucionales por denegación de justicia, pues es evidente que en uno y otro caso, es decir, sea que se trate de un dictamen pericial llegado al juicio en forma de documento o que se trate de una prueba pericial que en su desahogo siga la reglamentación prevista en la ley, las partes han de tener la intervención que la ley les permite y, en su valoración, el juez ha de observar las reglas prescritas en los artículos 402 y 403 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en el sentido de que serán valorados en su conjunto, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, quien deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración jurídica realizada y de su decisión, con las reglas precisas sobre el valor de los documentos, según sean públicos o privados.

1a. CCCXCVIII/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA. LA PRESUNCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19-A, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO PENAL. El precepto y párrafo citados prevén que se presumirá, sin que se admita prueba en contrario, que los documentos digitales que contengan firma electrónica avanzada de las personas morales fueron presentados por el administrador único, el presidente del consejo de administración o la persona o personas, cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general o la administración de la persona moral de que se trate, en el momento en que se presentaron los documentos digitales. Ahora bien, la limitante "sin que se admita prueba en contrario" contenida en esa presunción no debe entenderse dirigida al procedimiento penal,

toda vez que el artículo 20 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su texto anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, establece las garantías que, en todo proceso penal, tendrá el inculpado, entre las que se encuentra la relativa a que se le recibirán los testigos y demás pruebas que ofrezca, así como a que se le defienda por un abogado o persona de confianza o bien un defensor de oficio designado por la autoridad ante la que declare; por lo que la presunción referida no está encaminada a considerarse en un procedimiento penal, específicamente cuando alguna actuación se fundamente en el artículo 19-A, párrafo último, del Código Fiscal de la Federación. Además, el derecho fundamental a la adecuada defensa entraña una prohibición para el Estado consistente en no entorpecer el ejercicio del derecho de defensa del gobernado y un deber de actuar, no impidiendo u obstaculizando el ejercicio de las cargas procesales que corresponden dentro del proceso penal para desvirtuar la acusación del Ministerio Público.

1a. CD/2014 (10a.)

Amparo en revisión 445/2013. 23 de octubre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FIRMA ELECTRÓNICA AVANZADA. LA PRESUNCIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 19-A, PÁRRAFO ÚLTIMO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA, EN SU VERTIENTE DE REGLA DE TRATAMIENTO.

El precepto y párrafo citados prevén que se presumirá, sin que se admita prueba en contrario, que los documentos digitales que contengan firma electrónica avanzada de las personas morales fueron presentados por el administrador único, el presidente del consejo de administración o la persona o personas, cualquiera que sea el nombre con el que se les designe, que tengan conferida la dirección general, la gerencia general o la administración de la persona moral de que se trate, en el momento en que se presentaron los documentos digitales. Ahora bien, dicha presunción no impacta en la materia penal, por lo que la autoridad ministerial debe probar la existencia de la conducta ilícita que se relacione con la presentación de documentos digitales por los representantes de una persona moral y el sujeto activo está en posibilidad de demostrar que la conducta que se le atribuye no le es imputable, debiéndosele admitir todas las pruebas tendentes a demostrarlo, ya que en

el procedimiento penal, el imputado es el sujeto idóneo para aportar las pruebas que desestimen la acusación, pues es él quien puede acreditar que la presentación de los documentos digitales ante la autoridad hacendaria no le puede ser imputada. Así, el precepto referido no releva al Ministerio Público de su obligación de probar la culpabilidad del imputado, sino que establece un sistema en el que ambas partes deben aportar los medios de prueba que consideren pertinentes. Por tanto, la presunción establecida en el artículo 19-A, párrafo último, del Código Fiscal de la Federación, no transgrede el principio de presunción de inocencia en su vertiente de regla de tratamiento, porque el reproche que pudiera realizarse respecto de la conducta consistente en la presentación de documentos digitales por medio del representante de la persona moral, sólo procederá una vez que el Ministerio Público lleve a cabo la indagatoria correspondiente para acreditar la existencia del cuerpo del delito denunciado y la probable responsabilidad del administrador de la persona moral, siendo que en todo momento debe otorgarse al inculcado la oportunidad de demostrar su inocencia y así evitar la imposición anticipada de las sanciones que conciernen al delito por el cual se sigue el proceso.

1a. CDI/2014 (10a.)

Amparo en revisión 445/2013. 23 de octubre de 2013. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Carmina Cortés Rodríguez.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

FUENTES DE PRUEBA Y MEDIOS DE PRUEBA. SU DISTINCIÓN PARA EFECTOS DE SU VALORACIÓN POR EL JUZGADOR. La doctrina distingue entre fuentes de prueba y medios de prueba; las primeras, existen antes y con independencia del proceso, los segundos surgen en el proceso y corresponden con lo que ha de valorar el juez para la resolución del juicio. Ciertamente, las fuentes de prueba pertenecen a las partes, sólo ellas saben de su existencia, son anteriores e independientes del proceso porque, por regla general, a éste se llevan afirmaciones o enunciados sobre hechos producidos con anterioridad a los escritos donde se narran (demanda y contestación) y sólo puede hablarse de confesión, testimonios, etcétera, si existe un proceso, de forma que si éste no surge, existirán simplemente personas que tienen conocimiento de determinados hechos, ya sea por ser protagonistas o percatarse de lo ocurrido, pero no existiría razón alguna para atribuirles la calidad de partes, ni para dar a sus conocimientos la calidad de confesión o de testimonios. Por su parte, los medios de prueba son las actuaciones judiciales a través de las cuales las fuentes de prueba se incorporan al proceso, y cuando

ello ocurre, dejan de pertenecer a las partes, pues se prueba para el proceso y, en virtud del principio de adquisición procesal, cualquiera de éstas, o incluso el juzgador, puede prevalerse de ellas, como lo establecen los artículos 278 y 279 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Esto es, el conocimiento de las partes sobre los actos que dieron lugar al debate (fuentes de prueba) se incorporan al proceso mediante la confesión (medio de prueba); el conocimiento de los hechos litigiosos que personas ajenas al juicio pueden tener (fuente de prueba) se traen al juicio cuando declaran ante el juzgador con la calidad de testigos (medio de prueba); y las características de la cosa o un bien sujeto a controversia (fuente de prueba) se reciben en el proceso a través de la inspección judicial (medio de prueba). Ahora bien, los medios de prueba, por estar relacionados con actuaciones judiciales, pertenecen al ámbito del órgano jurisdiccional y, por ende, están sujetos a una reglamentación, pues la ley prevé las formas y los formalismos que las partes o el propio juzgador deben observar, para que las fuentes de prueba se incorporen al proceso. Por tanto, al ejercer su arbitrio judicial en la valoración de los medios de prueba, el juzgador debe atender a la forma en que éstos fueron ofrecidos y desahogados de acuerdo a la reglamentación, formas y formalismos previstos en la ley.

1a. CCCXCVII/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD. La razonabilidad como principio aplicado al derecho, funge como herramienta: a) interpretativa, directiva o pragmática, en cuanto orienta la actividad de los creadores de las normas; b) integradora, en tanto proporciona criterios para la resolución de lagunas jurídicas; c) limitativa, ya que demarca el ejercicio de determinadas facultades; d) fundamentadora del ordenamiento, en cuanto legitima o reconoce la validez de otras fuentes del derecho; y, e) sistematizadora del orden jurídico. Además, dicho principio exige una relación lógica y proporcional entre los fines y los medios de una medida, por la cual pueda otorgársele legítimi-

dad. Así, de dicha relación derivan las siguientes consecuencias: I) la razonabilidad reestructura la base de una serie de criterios de análisis que integran todos los juicios necesarios para comprender la validez de una medida; II) opera como pauta sustancial de validez y legitimidad en la creación normativa, en su aplicación e interpretación, y para esto, los juzgadores que tienen esta potestad deben analizar la norma de modo que ésta guarde una relación razonable entre los medios y los fines legítimos o constitucionales; además, para que la norma sea válida, es necesario que esté de acuerdo con las finalidades constitucionales o de derechos humanos y con sus principios. En este sentido, un completo control de razonabilidad debe incluir el examen acerca de la afectación a los derechos fundamentales y su contenido esencial; y, III) busca trascender la idea de que el control de razonabilidad es una mera ponderación o análisis de proporcionalidad, entre principios, ya que si bien ésta puede ser una propuesta plausible para la razonabilidad en la interpretación, en cuanto control material de constitucionalidad y derechos humanos, se trata más bien de una herramienta que pretende examinar la relación entre los medios y fines mediatos e inmediatos de una medida, que debe ser proporcionada, pero no se limita únicamente a esto; además, debe analizarse la legitimidad de la finalidad, pues no cualquier finalidad propuesta es compatible con la esencia y los fines de los derechos humanos de fuente nacional e internacional y el logro de sus objetivos. Luego, para un análisis acabado, resulta imprescindible examinar si el medio afecta, limita, restringe o altera el contenido esencial de otros derechos fundamentales, de acuerdo con la finalidad de máxima eficacia de la Constitución y lograr la armonización de los derechos, conforme a los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que se opone a entender que los derechos están en conflicto. En ningún caso puede postergarse un derecho, ya que quien tiene derecho merece protección.

1a. CCCLXXXV/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1387/2012. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. NOTAS RELEVANTES QUE EL OPERADOR DE LA NORMA DEBE CONSIDERAR AL EXAMINAR LA CONSTITUCIONALIDAD DE UNA MEDIDA A LA LUZ DE DICHS

PRINCIPIOS, FRENTE A LAS LLAMADAS "CATEGORÍAS SOSPECHOSAS", A FIN DE NO PROVOCAR UN TRATO DIFERENCIADO O UNA DISCRIMINACIÓN INSTITUCIONAL.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que las distinciones basadas en alguno de los criterios enunciados en el último párrafo del artículo 1o. constitucional, también conocidas como "categorías sospechosas" (*el origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas*), requieren que el operador de la norma realice un escrutinio estricto de la medida para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad. Al respecto, es de señalar que tanto la Constitución como los tratados internacionales en materia de derechos humanos suscritos por el Estado Mexicano, prevén la posibilidad de otorgar un trato desigual a quienes no se encuentran en una paridad frente a los otros sujetos, si dicho trato implica una distinción justificada; pero si, por el contrario, la medida adoptada carece de razonabilidad, entonces será excluyente y, por ende, discriminatoria. Esto es, si bien la igualdad de trato implica la eliminación de distinciones o exclusiones arbitrarias prohibidas por la Constitución, lo cierto es que determinadas distinciones pueden ser favorecedoras y encontrarse justificadas, como ocurre con las acciones positivas, que buscan dar preferencia a sectores históricamente marginados y vulnerables para compensar las desventajas que sufren. De ahí que la interpretación directa del artículo 1o. constitucional, en torno al principio de igualdad, no sólo requiere una interpretación literal y extensiva, sino que, ante su lectura residual a partir del principio pro persona, como aquella interpretación que sea más favorable a la persona en su protección, subyace como elemento de aquél, el de apreciación del operador cuando el sujeto implicado forma parte de una categoría sospechosa, para precisamente hacer operativa y funcional la protección al sujeto desfavorecido con un trato diferenciado; de lo contrario, esto es, partir de una lectura neutra ante supuestos que implican una condición relevante, como la presencia de categorías sospechosas, constituiría un vaciamiento de tal protección, provocando incluso un trato discriminatorio institucional, producto de una inexacta aplicación de la ley.

1a. CCCLXXXIV/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1387/2012. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho a formular voto concurrente, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Disidente: Jorge Mario Pardo Rebolledo, quien formuló voto particular. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ignacio Valdés Barreiro.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

IMPUESTO A LOS DEPÓSITOS EN EFECTIVO. EL PROCEDIMIENTO PREVISTO EN EL ARTÍCULO 56. DE LA LEY RESPECTIVA, NO ES INCONSTITUCIONAL POR NO PREVER UN PLAZO ESPECÍFICO PARA SU EMISIÓN, SIENDO APLICABLE EL PLAZO GENÉRICO QUE DISPONE EL ARTÍCULO 67 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Si bien el artículo en cita no prevé un plazo para concluir el procedimiento de fiscalización, ello no vulnera el derecho a la seguridad jurídica reconocido por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque en este caso debe estarse al plazo genérico previsto para la figura de la caducidad en el artículo 67, párrafo primero, del Código Fiscal de la Federación. Lo anterior es así, en virtud de que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 362/2010, de la cual derivó la jurisprudencia P./J. 10/2013 (10a.) (*), estableció que la caducidad en materia tributaria es una institución cuya finalidad es otorgar certeza a los contribuyentes y que dicha figura es aplicable a las facultades de revisión, determinación y liquidación de créditos fiscales y sancionadora, pues los motivos en los cuales se sustenta dicho criterio temático contienen un razonamiento aplicable a todos los procedimientos de naturaleza similar o análoga, dando lugar a la regla general que será válida frente a todos los preceptos que establezcan el mismo supuesto normativo, es decir, que señalen procedimientos conforme a los cuales, las autoridades fiscales determinen impuestos o impongan sanciones por infracciones a las disposiciones tributarias, en el caso de que aquellas normas no establezcan un plazo para la emisión de la resolución con la que culminen, dichos procedimientos son constitucionales, pues les es aplicable el término de la caducidad de facultades de las autoridades.

1a. CCCLXXIX/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1246/2014. Ajemex, S.A. de C.V. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quién reservó su derecho para formular voto aclaratorio, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas formularon voto aclaratorio. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 10/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 6, con el rubro: "CONTADOR PÚBLICO REGISTRADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS, LOS ARTÍCULOS 52, PÁRRAFO ANTEPENÚLTIMO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 58 DE SU REGLAMENTO, VIGENTES HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, RESPECTIVAMENTE, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA."

NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR DE LAS PERSONAS MEXICANAS DETENIDAS QUE TENGAN DOBLE O MÚLTIPLE NACIONALIDAD. LA AUTORIDAD NO PUEDE TOMAR EN CUENTA ELEMENTOS DE ALEGADA PERTENENCIA NACIONAL PARA NEGAR AQUEL DERECHO HUMANO.

Cuando una persona con doble o múltiple nacionalidad –siendo una de ellas mexicana– esté detenida, las autoridades no pueden evaluar elementos de alegada pertenencia nacional de dicha persona –como el idioma, la residencia, los vínculos familiares, etcétera– para negar dicho derecho, pues se trata de un derecho humano que siempre debe ser reconocido. Así, en el caso de una persona con doble o múltiple nacionalidad –siendo una de ellas mexicana–, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que ninguna autoridad –policial, investigadora o judicial– puede presumir que quien cuente con nacionalidad mexicana, por ese simple hecho, encuentra cubierto el elemento relativo a la idiosincrasia cultural. Tampoco puede considerarse el hecho de que la persona detenida hable español, pues ello caería en el absurdo de que ningún hispanoparlante podría tener acceso a su derecho a la asistencia consular. En ese sentido, esta Primera Sala ha manifestado que el derecho referido no depende de los conocimientos que tenga el extranjero del idioma del país en el que ha sido detenido. Ahora bien, el conocimiento de la cultura tampoco puede ser elemento determinante para el derecho, pues además de la complejidad en definir la cultura mexicana y lo que ésta comprendería, bastaría probar que un extranjero fuera nacional de un país con similitud cultural a México o que, no siéndolo, hubiera vivido mucho tiempo en nuestro país para asimilar la cultura. La residencia en el territorio nacional tampoco puede ser el elemento a considerar, ya que bastaría que un extranjero (sin nacionalidad mexicana) hubiera vivido cierto tiempo en el país para negarle su derecho a la asistencia consular. Los vínculos familiares en el país tampoco pueden ser determinantes, pues muchos extranjeros –sin nacionalidad mexicana– podrían tener familia en México, lo cual no haría nugatorio su derecho. Por tanto, lo único que la autoridad judicial podría tomar en cuenta –y sólo para determinar los efectos en un caso específico en que dicho derecho haya sido vulnerado– es si, con base en el derecho al debido proceso y al acceso de la tutela efectiva, dicha persona tuvo a su alcance medios adecuados de defensa. Ello no obsta para que, independientemente de que la persona con doble o múltiple nacionalidad hubiera tenido una adecuada defensa, ante la comprobación de la falencia en reconocerle su derecho, se garantice el acceso al mismo de forma inmediata, en cualquier etapa del proceso.

1a. CDIV/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 496/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas

y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN, CONTACTO Y ASISTENCIA CONSULAR. NO PUEDE HACERSE DISTINCIÓN ALGUNA EN EL RECONOCIMIENTO DE ESTE DERECHO A LAS PERSONAS MEXICANAS DETENIDAS QUE TENGAN DOBLE O MÚLTIPLE NACIONALIDAD. No puede hacerse distinción alguna en el reconocimiento del derecho a la notificación, contacto y asistencia consular cuando la persona detenida, además de ser nacional de un Estado extranjero, sea nacional del Estado receptor (en este caso, mexicana). Dicha decisión es consistente con el desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, que otorga protección legal a las personas, incluso ante un país en el que también son nacionales. Además, la doble o múltiple nacionalidad, reconocida en los artículos 30 y 32 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede verse como si fuera contraria al derecho humano a la notificación, contacto y asistencia consular, sino, por el contrario, como una prerrogativa compatible con ese derecho. Consecuentemente, el derecho humano de referencia no puede quedar desplazado por el hecho que una persona tenga, además de una nacionalidad extranjera, la mexicana. Entender dicho derecho humano como algo desplazable o eliminable por otra condición protectora es incompatible con el principio pro persona reconocido en el artículo 1o. constitucional.

1a. CDIII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 496/2014. 8 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz y Jorge Mario Pardo Rebolledo, quienes reservaron su derecho para formular voto particular. Ponente: Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Secretaria: Karla I. Quintana Osuna.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN POR ESTRADOS. EL ARTÍCULO 139 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN NO VULNERA EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA. De los artículos 134 y 137 del código citado deriva que la notificación por estrados procede en los casos en que previamente se realizó una búsqueda personal, es decir: a) cuando la persona a quien deba notificarse no sea localizable en el domicilio que haya señalado para efectos del registro federal de contribuyentes; b) desaparezca o se oponga a la diligencia de notificación; o, c) se coloque en el supuesto previsto en el numeral 110, fracción V,

del código referido (desocupe el lugar de su domicilio fiscal sin presentar el aviso correspondiente). Por su parte, el artículo 139 de dicho ordenamiento prevé que las notificaciones por estrados se realizarán fijando durante 15 días el documento que se pretenda notificar en un sitio abierto al público de las oficinas de la autoridad que efectúe la notificación o publicándolo, además, el documento citado, durante el mismo plazo, en la página electrónica que al efecto establezcan las autoridades fiscales. Ahora bien, el hecho de que este último precepto no especifique la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, no implica una transgresión al principio de seguridad jurídica contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues el legislador no está obligado a especificar en la ley cuál es la página electrónica en la que se publicará el documento emitido por la autoridad hacendaria, es decir, no es necesario que la norma indique que la página es www.sat.gob.mx, o cualquier otra, sino que tal principio se ve colmado en la medida en la que el gobernado sabe cómo debe ser el procedimiento, ante quién se lleva a cabo, los plazos, el actuar de la autoridad y las consecuencias que pueden surgir del mismo. Lo anterior es así, en virtud de que la notificación por estrados tiene como presupuesto fundamental la circunstancia de que se intentó notificar personalmente el acto de autoridad, pero el notificador estuvo imposibilitado para hacerlo por actualizarse alguna de las hipótesis previstas en el artículo 134, fracción III, del ordenamiento legal citado, esto es, por circunstancias imputables al propio contribuyente y no a la autoridad.

1a. CCCLXXVIII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 633/2013. María Santos Rosales Alvarado. 12 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN COMPENSATORIA. LA OBLIGACIÓN DE PROPORCIONARLA ES DE NATURALEZA DISTINTA A LA OBLIGACIÓN ALIMENTARIA QUE SURGE DE LAS RELACIONES DE MATRIMONIO, PUES EL PRESUPUESTO BÁSICO PARA SU PROCEDENCIA CONSISTE EN LA EXISTENCIA DE UN DESEQUILIBRIO ECONÓMICO.

Esta Primera Sala advierte que en el caso del matrimonio, la legislación civil o familiar en nuestro país establece una obligación de dar alimentos como parte de los deberes de solidaridad y asistencia mutuos. Así, en condiciones normales, la pareja guarda una obligación recíproca de proporcionarse todos los medios y recursos necesarios para cubrir las necesidades de la vida en común y esta-

blecer las bases para la consecución de los fines del matrimonio. Sin embargo, una vez decretada la disolución del matrimonio esta obligación termina y podría, en un momento dado, dar lugar a una nueva que responde a presupuestos y fundamentos distintos, la cual doctrinariamente ha recibido el nombre de "pensión compensatoria", aunque en la legislación de nuestro país se le refiera genéricamente como pensión alimenticia. En efecto, se advierte que a diferencia de la obligación de alimentos con motivo de una relación matrimonial o de concubinato, la pensión compensatoria encuentra su razón de ser en un deber tanto asistencial como resarcitorio derivado del desequilibrio económico que suele presentarse entre los cónyuges al momento de disolverse el vínculo matrimonial. En este sentido, esta Primera Sala considera que el presupuesto básico para que surja la obligación de pagar una pensión compensatoria consiste en que, derivado de las circunstancias particulares de cada caso concreto, la disolución del vínculo matrimonial coloque a uno de los cónyuges en una situación de desventaja económica que en última instancia incida en su capacidad para hacerse de los medios suficientes para sufragar sus necesidades y, consecuentemente, le impida el acceso a un nivel de vida adecuado. Por tanto, podemos concluir que la imposición de una pensión compensatoria en estos casos no se constriñe sencillamente a un deber de ayuda mutua, sino que además tiene como objetivo compensar al cónyuge que durante el matrimonio se vio imposibilitado para hacerse de una independencia económica, dotándolo de un ingreso suficiente hasta en tanto esta persona se encuentre en posibilidades de proporcionarse a sí misma los medios necesarios para su subsistencia.

1a. CCCLXXXVII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 269/2014. 22 de octubre de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Disidente: José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto particular. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PLAZO PARA LA EMISIÓN DE RESOLUCIONES FISCALES. LA TESIS JURISPRUDENCIAL P./J. 10/2013 (10a.), DEL TRIBUNAL PLENO, ES DE CARÁCTER TEMÁTICO. Dicho criterio(*) contiene un razonamiento

Nota: (*) La tesis jurisprudencial P./J. 10/2013 (10a.) citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVIII, Tomo 1, marzo de 2013, página 6,

que no es exclusivamente aplicable al procedimiento a que se refieren los artículos 52 del Código Tributario Federal y 58 de su Reglamento, sino que aplica a todos los procedimientos de naturaleza similar o análoga, pues de éste se desprende una regla general que será válida frente a todos los preceptos que establezcan el mismo supuesto normativo, a saber: no son inconstitucionales las normas que señalen procedimientos conforme a los cuales las autoridades fiscales determinen impuestos o impongan sanciones por infracciones a las disposiciones fiscales, en el supuesto de que dichas normas no establezcan un plazo para la emisión de la resolución con la que se culminen, porque en este caso debe estarse a lo previsto para la figura de la caducidad en el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación, el cual ordena que las facultades de las autoridades fiscales para determinar y sancionar las omisiones de los contribuyentes, se extinguen en el plazo de cinco años.

1a. CCCLXXX/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1246/2014. Ajemex, S.A. de C.V. 4 de junio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quién reservó su derecho para formular voto aclaratorio, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Los Ministros José Ramón Cossío Díaz y Olga Sánchez Cordero de García Villegas formularon voto aclaratorio. Ausente: Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Carlos Enrique Mendoza Ponce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

POTESTAD JURISDICCIONAL EN MATERIA PROBATORIA. EL ARTÍCULO 278 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE ACCESO A LA JUSTICIA Y A UN DEBIDO PROCESO.

La restricción establecida en el artículo 278 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, relativa a que el juez cuenta con amplios poderes probatorios, con la única limitación de que las pruebas que se allegue no estén prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral, de ninguna manera se traduce en la violación a algún derecho humano. En efecto, la norma apuntada expresa una potestad, un poder de mando, de manera que la actividad impuesta al juzgador se apega más a la idea de deber, constreñimiento e incluso de obligación, que a una mera facultad discrecional, particularmente

con el rubro: "CONTADOR PÚBLICO REGISTRADO PARA DICTAMINAR ESTADOS FINANCIEROS. LOS ARTÍCULOS 52, PÁRRAFO ANTEPENÚLTIMO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 58 DE SU REGLAMENTO, VIGENTES HASTA EL 31 DE DICIEMBRE DE 2011 Y EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, RESPECTIVAMENTE, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE SEGURIDAD JURÍDICA."

cuando se trata de verificar aspectos sustanciales del proceso, como es la comprobación de que el emplazamiento se ha llevado en sus términos o la constatación de que los presupuestos procesales han quedado satisfechos. Así, tal prescripción se traduce en una potestad amplísima para que el juzgador pueda decretar la práctica de cualquier diligencia probatoria o su ampliación, se pueda valer de cualquier persona, sea parte o tercero, de cualquier documento o cosa, ya sea que pertenezca a las partes o a un tercero, con el fin de llegar al conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. En esas circunstancias, se llega a la conclusión de que tal disposición de ningún modo se opone a los derechos consagrados en los artículos 14 y 17 constitucionales ni en el numeral 8o. del Pacto de San José, relativos al derecho de acceso a la justicia y a un debido proceso, antes bien, con su aplicación se alcanza un mayor acercamiento al conocimiento de la verdad histórica, en el entendido de que no admitir pruebas que sean ilegales o que vayan contra la moral, de ninguna manera puede considerarse violatorio de algún derecho humano.

1a. CCCXCIV/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente en el que manifestó apartarse de las consideraciones relativas al tema contenido en la presente tesis. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA DE TRATAMIENTO DEL IMPUTADO. EL ARTÍCULO 34, FRACCIÓN II, INCISO E), EN RELACIÓN CON SU FRACCIÓN I, INCISO F), DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DEBE INTERPRETARSE DE CONFORMIDAD CON AQUEL DERECHO FUNDAMENTAL. El inciso e) de la fracción II del artículo 34 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, en relación con el inciso f) de la fracción I del citado precepto, debe interpretarse de conformidad el derecho a la presunción de inocencia, de tal manera que cuando un agente del Ministerio Público Federal esté sujeto a proceso penal debe ser suspendido de su cargo hasta en tanto se resuelva el proceso penal correspondiente, de tal modo que si dicho proceso penal no culmina con el dictado de una sentencia en la que se declare la plena responsabilidad penal del agente respectivo, éste pueda ser reinstalado. En cambio, si el proceso penal respectivo concluye con el dictado

de una sentencia en la que se declare la culpabilidad del agente en cuestión, entonces la suspensión decretada válidamente podrá derivar en una separación definitiva.

1a. CCCLXXXI/2014 (10a.)

Amparo en revisión 590/2013. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Arturo Bárcena Zubieta.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PRINCIPIO DE GENERALIDAD TRIBUTARIA. SU ALCANCE EN RELACIÓN CON LA CONDONACIÓN DE DEUDAS TRIBUTARIAS.

Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el amparo en revisión 811/2008, del que derivó la tesis aislada 1a. IX/2009 (*), estableció que el principio de generalidad tributaria se encuentra asociado a la igualdad en la imposición, y constituye un límite constitucional a la libertad de configuración del sistema tributario, el cual se traduce en un mandato dirigido al legislador para que, al tipificar los hechos imposables de los distintos tributos, alcance todas las manifestaciones de capacidad económica, buscando la riqueza donde se encuentre. Así, el principio de generalidad tributaria en sentido negativo, obliga a enfatizar la proscripción de la condonación no razonable a los dotados de capacidad contributiva; de ahí que las condonaciones –y, en general, las formas de liberación de la obligación– deben reducirse a un mínimo, si no abiertamente evitarse y, en todo caso, justificarse razonablemente en el marco constitucional, es decir, cuando se introducen deben seguirse bases objetivas, de forma tal que los medios utilizados resulten razonables en proporción con los fines perseguidos.

1a. CCCXC/2014 (10a.)

Amparo en revisión 282/2014. Quálitas Compañía de Seguros, S.A.B. de C.V. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Ricardo Manuel Martínez Estrada.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Nota: (*) La tesis aislada 1a. IX/2009 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIX, enero de 2009, página 552, con el rubro: "GENERALIDAD TRIBUTARIA. NATURALEZA JURÍDICA Y ALCANCES DE ESE PRINCIPIO."

RECURSO DE INCONFORMIDAD. NO PROCEDE CONTRA LA RESOLUCIÓN QUE DECLARA IMPROCEDENTE LA DENUNCIA DE REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO SINO SÓLO CONTRA AQUELLA QUE LA DECLARA SIN MATERIA O INFUNDADA.

De acuerdo con el artículo 201, fracción III, de la Ley de Amparo, el recurso de inconformidad procede en contra de la resolución que declara sin materia o infundada la denuncia de repetición del acto reclamado. Así pues, su materia consiste en examinar la legalidad del acuerdo o dictamen del tribunal de amparo, para lo cual se debe determinar si la autoridad responsable, en un nuevo acto, reiteró los vicios advertidos en la ejecutoria protectora. De esta forma, la procedencia de la denuncia de repetición del acto reclamado es un presupuesto necesario para que, a su vez, proceda el recurso de inconformidad previsto en el artículo y fracción citados, toda vez que sólo en tal hipótesis el tribunal de amparo puede analizar si se actualiza la repetición del acto reclamado. Por tanto, el recurso de inconformidad no procede cuando se interpone en contra de la resolución que declaró improcedente la denuncia de repetición del acto reclamado, sino sólo contra aquella que la declara sin materia o infundada, toda vez que si el tribunal de amparo no se pronunció sobre la repetición de dicho acto en la resolución impugnada, los tribunales colegiados de circuito o esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el ámbito de sus respectivas competencias, tampoco podrían decidir tal aspecto. Estimar lo contrario implicaría sostener que tal recurso tiene por objeto determinar si la improcedencia decretada en la resolución impugnada está apegada a derecho, lo que se traduciría en analizar cuestiones que no están relacionadas con la posible repetición del acto reclamado, sino con aspectos de legalidad ajenos a ésta, a saber, requisitos de procedencia como la existencia del auto o resolución que previamente tenga por cumplida la ejecutoria de amparo.

1a. CCCLXXXVI/2014 (10a.)

Recurso de inconformidad 237/2014. Escot Grupo Empresarial, S.A. de C.V. 25 de junio de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretaria: Alejandra Daniela Spitalier Peña.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA LEGITIMACIÓN DEL TERCERO INTERESADO PARA INTERPONER DICHO RECURSO NO ESTÁ CONDICIONADA AL CONTENIDO DE SUS AGRAVIOS.

Todo recurso contra una decisión judicial exige la concurrencia de cinco presupuestos: legitimación, personería, interés, plazo y forma. En cuanto a la legitimación para recurrir,

basta que la misma aparezca en el proceso o derive de la situación invocada, lo que se presenta cuando, en términos de los artículos 5o., 81, fracción II, y 88 de la Ley de Amparo, el agraviado es parte en el juicio y, con motivo de la sentencia de amparo, ha sufrido una afectación en su esfera jurídica, pues es a partir de lo anterior que surge su derecho para pedir la revisión del fallo que estima lesivo de sus intereses, a fin de que se modifique o se revoque. En ese tenor, cuando el recurrente es el tercero interesado en el juicio de amparo y la ejecutoria dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito le causa una afectación directa a su esfera jurídica, goza de legitimación para interponer el recurso de revisión previsto en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, esto al margen de los planteamientos que exprese en vía de agravios, pues no puede generarse una barrera que impida el acceso a un recurso a partir del contenido de sus inconformidades; además, no existe en la Ley de Amparo disposición alguna que permita calificar *ex ante* los agravios para desconocer la legitimación del tercero interesado en el recurso de revisión cuando se concede el amparo a la quejosa, antes bien, éste tiene el reconocimiento pleno como parte en el juicio relativo. En esas circunstancias, si bien el derecho a formular planteamientos sobre la inconstitucionalidad de leyes se origina con la aplicación del precepto en perjuicio de quien promueve el juicio de amparo y la omisión de examinar tales planteamientos sólo perjudica a quien los hace valer (quejoso), ello no implica desconocer la legitimación del tercero interesado para impugnar la sentencia de amparo directo ya que, en su caso, será al analizar la procedencia del recurso o el fondo del asunto, cuando se examine la eficacia o ineficacia de sus planteamientos.

1a. CCCLXXXII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1018/2014. Sandra Angélica Camela Bañuelos. 9 de julio de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SENTENCIAS DE AMPARO. SON EL ELEMENTO IDÓNEO PARA LEGITIMAR LA LABOR DE LOS ÓRGANOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

La propia Ley de Amparo señala, en su artículo 73, que las sentencias que se emitan solamente se ocuparán de los individuos particulares o de las personas morales, privadas u oficiales que hubieren solicitado el amparo, es decir, las sentencias se encuentran dirigidas directa e inmediatamente a las partes que intervinieron en el juicio respectivo. Sin embargo, debido a la dinámica en la cual se encuentra inmerso el Poder Judicial de la

Federación y la naturaleza del juicio de amparo, lo cierto es que las sentencias de amparo tienen efectos en la vida cotidiana de la sociedad en general. La relación entre los tribunales de amparo y la sociedad, surgida por el impacto que en la misma tienen las sentencias que se emiten, es precisamente la que dota de legitimidad a los impartidores de justicia. Tal legitimidad no se construye a partir de que solamente cuando las partes se encuentren presentes, como en una sesión pública, los juzgadores expongan sus ideas, debatan y discutan los asuntos, pues en última instancia, la decisión del expediente, es decir, la postura oficial del órgano de amparo deberá constar en una sentencia. En consecuencia, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sentencias de amparo, como actos procesales que consignan la decisión de un órgano jurisdiccional, consisten en el mecanismo idóneo para generar la legitimidad social antes referida, así como propiciar una impartición de justicia abierta y transparente. Sin restar importancia a las sesiones públicas que son celebradas, lo cierto es que si las sentencias no se encuentran fundamentadas y motivadas de manera adecuada, y en las mismas no se expresan los argumentos necesarios para sostener una decisión, no importará el número y extensión de los argumentos que se hayan expuesto en la sesión correspondiente, pues dicho acto será violatorio de derechos fundamentales. Es cierto que la sociedad en general requiere involucrarse en mayor medida en las labores que lleva a cabo el Poder Judicial de la Federación, pero de igual manera, los tribunales de amparo requieren generar las condiciones para que tal relación se lleve a cabo en un contexto de apertura y transparencia. Dichas condiciones no parten solamente de exponer argumentos y debatir en público, sino que su intención se encuentra dirigida a que a partir de las sentencias, como elemento procesal indispensable en la impartición de justicia, se genere la legitimidad antes indicada. Es un hecho que las decisiones que toman los órganos del Poder Judicial de la Federación afectan la vida diaria de las personas en general, y no solamente de las partes que acuden en cada uno de los casos. Mediante la resolución de los juicios de amparo, los tribunales interpretan la Constitución, de tal modo que sea un documento que cobre plena vigencia y operatividad en nuestros días. Así, día con día, los tribunales de amparo interpretan la Constitución y dotan de contenido a los derechos fundamentales de las personas; las sentencias se adoptan para un caso en particular pero los argumentos pueden ser aplicados a futuros asuntos. Por tanto, resulta claro que la dinámica social cotidiana se ve afectada por las decisiones que se adoptan en tales juicios. En gran medida, el sistema jurídico nacional se va moldeando a partir de los criterios que emiten los tribunales de amparo, propiciando así que dicho sistema no sea una realidad ajena a la sociedad, sino –tal y como lo es– una parte esencial de la vida diaria de las personas. Dicha encomienda,

debido a su enorme trascendencia, requiere ser ejercida con la mayor responsabilidad. No sólo durante el proceso respectivo se deberán seguir las formalidades correspondientes, sino que en última instancia, la sentencia deberá atender a las exigencias de justicia antes indicadas. Ello no significa que las sentencias de amparo deban ser compartidas por todas las personas que comparecen a juicio, pues éste responde casi siempre a una relación de intereses jurídicos antagónicos. Sin embargo, una debida argumentación tiene un impacto directo en el nivel de aceptación que las partes tienen en relación con la sentencia, no obstante ésta haya sido contraria a la pretensión de alguna de ellas. En suma, la sentencia de amparo cumple un rol central en las labores que realizan los órganos del Poder Judicial de la Federación: las razones que en ella se plasman tienen una relación directa con la legitimidad de los impartidores de justicia, y con los estándares de apertura y transparencia que son exigibles para las autoridades del Estado mexicano.

1a. CDXI/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. EL TIEMPO Y ESTILO DE DISCUSIÓN DE CADA ASUNTO RESPONDEN A UNA DINÁMICA ADQUIRIDA POR LOS MAGISTRADOS QUE LOS INTEGRAN (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO).

En torno a las sesiones públicas que llevan a cabo los Tribunales Colegiados de Circuito, los artículos 184, 185, 186 y 187 de la Ley de Amparo, establecen un sistema mediante el cual se listan asuntos de resolución, presentados por cada uno de los respectivos magistrados ponentes; se discuten, se recaban las votaciones y, en su caso, se aprueban los proyectos. Tal esquema normativo permite que los magistrados lleven a cabo una discusión pública sobre los asuntos, ello en un marco de transparencia y apertura. Sin embargo, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la existencia de tal marco normativo no implica que los magistrados discutirán todos los asuntos, ya que habrá escenarios en los cuales la cuenta que haga el magistrado ponente, esto es, la presentación del asunto, sea suficiente para proceder a la votación, dado que los integrantes del Tribunal Colegiado no consideraron que

fuera necesaria una discusión profunda, debido al nivel de complejidad jurídica del asunto en cuestión. De igual manera, la existencia de dicho marco normativo tampoco implica que se prevea un mínimo de discusión de los asuntos, pues la existencia de las sesiones públicas no se traduce en una forzosa, prolongada y extensa discusión sobre los proyectos de resolución, sino simplemente en la posibilidad de que ello ocurra. Cada órgano jurisdiccional cuya composición sea colegiada, adopta una dinámica propia para el debate de los asuntos. Dicha dinámica es producto de diversos factores, entre los cuales destaca la personalidad y estilo argumentativo de cada uno de los integrantes del tribunal. Así, la existencia de sesiones públicas de resolución no significa necesariamente que los asuntos se discutirán conforme a un estilo preconcebido por las partes, sino que la ley establece un foro adecuado para el debate e intercambio de ideas. Sin embargo, el hecho de que un asunto no se discuta de la manera en que una de las partes así lo espere, no es una razón suficiente para considerar inadecuado el sistema normativo, sino que en última instancia ello se debe al estilo de debate adoptado por los integrantes del respectivo órgano jurisdiccional. Es decir, durante tal dinámica, deben hacer compatible el tiempo que dura la sesión, con el número de asuntos listados, la complejidad de los mismos y los temas involucrados. Esto se traduce en que algunos expedientes serán discutidos durante más tiempo, otros generarán mayor debate, y algunos otros se discutirán de forma rápida. Ello no implica que estos últimos sean menos importantes, ni que se hayan resuelto bajo parámetros inferiores de eficiencia, sino que las características propias del asunto permiten la generación de un consenso menos arduo entre los magistrados. En otras palabras, el tiempo y estilo de discusión de los asuntos en los Tribunales Colegiados de Circuito responden a una dinámica adquirida por los integrantes de cada uno de éstos, sin que la Ley de Amparo obstaculice de modo alguno el debate público y adecuado de los casos.

1a. CDVII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable. 8 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. ES CONSTITUCIONAL EL TRÁMITE SEGUIDO CUANDO LA MAYORÍA DE SUS INTEGRANTES VOTAN EN CONTRA DE UN

PROYECTO DE RESOLUCIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 187 DE LA LEY DE AMPARO).

Cuando inicia una sesión de un Tribunal Colegiado de Circuito, en torno a cada asunto, el respectivo magistrado ponente dará la cuenta. Dicha exposición, relativa al proyecto que presenta, no consiste en un documento acabado sobre el cual forzosamente tendrá que girar la solución que finalmente adopte el órgano jurisdiccional, pues inclusive, el documento no vincula en absoluto al magistrado ponente, quien podrá cambiar de postura o aceptar modificaciones. Por el contrario, un proyecto de sentencia no es más que la opinión que sobre el asunto en cuestión tiene el magistrado ponente. Dicho punto de vista no tiene que ser necesariamente compartido por sus compañeros Magistrados y, en consecuencia, la sentencia que se emita puede consistir en un documento diametralmente opuesto al proyecto inicialmente presentado, sin que ello implique una falta de transparencia o una vulneración al acceso a la justicia. Por tanto, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el esquema contenido en el artículo 187 de la Ley de Amparo, relativo al trámite que se seguirá cuando se vota en contra de un proyecto de sentencia, no propicia un escenario de falta de transparencia, pues los magistrados que no se encuentren conformes con el proyecto podrán argumentar por qué han optado por dicha postura. En otras palabras, en la propia sesión se expondrán las razones torales que posteriormente sustentarán la sentencia. Es evidente que en dicha sesión no se desarrollarán todos y cada uno de los argumentos que finalmente se plasmarán en la sentencia, pues en eso no consiste la naturaleza de una sesión pública. No se trata de un foro de lectura de documentos, ni un recital de constancias y discursos previamente elaborados por los magistrados, sino un acto oficial en el que los impartidores de justicia exponen sus puntos de vista y forman consensos. Lo anterior se pone en evidencia si se considera que el magistrado encargado de redactar el engrose, sustentará la argumentación a partir de su postura y de la expresada por el otro magistrado que integró la mayoría, mismas que fueron expresadas en la sesión. Esto es, al acudir a la sesión correspondiente, las partes podrán escuchar las razones torales por las cuales se ha adoptado una cierta decisión, ante lo cual, no se advierte una falta de transparencia. El proyecto inicialmente presentado no consiste en el único elemento sobre el cual debe girar la discusión, ya que si bien lo que se vota en la sesión es un proyecto, en el fondo lo que se discute es un asunto, es decir, una secuela procesal que contiene un problema jurídico, mismo que exige la toma de una decisión por parte del órgano jurisdiccional. En tal sentido, el proyecto arroja valiosos datos y aspectos a considerar, y en cierto sentido orienta la discusión, pero son las posturas expresadas por los magistrados integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito las que en realidad construyen la decisión final. El hecho de que las opiniones no consten en un soporte físico como el proyecto no se traduce en una violación a derecho fundamental alguno, sino que ello responde a la propia naturaleza de

las sesiones: un intercambio oral de ideas y opiniones jurídicas. Así, a pesar de que tal sentencia mayoritaria no haya constado inicialmente en un proyecto no significa que la misma haya sido producto de un proceso arbitrario, pues el proyecto inicial solamente representaba la postura de uno de los integrantes del Tribunal Colegiado de Circuito, resultando razonable que el resto del trámite para la elaboración del engrose no se lleve en sesiones públicas. Adicionalmente, debe hacerse notar que con la toma de votación de un asunto no se agota el trámite del mismo, sino que ante la exposición de argumentos de la mayoría de los magistrados en sentido contrario al proyecto, el asunto se turnará para la elaboración del engrose, esto es, el proceso deliberativo y racional seguido por el órgano colegiado constará en última instancia en el elemento fundamental del actuar de los juzgadores: la sentencia. Los anteriores elementos permiten sostener que el artículo 187 de la Ley de Amparo no resulta violatorio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de algún derecho fundamental contenido en tratados internacionales.

1a. CDIX/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable, 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. LA APERTURA Y TRANSPARENCIA QUE SE BUSCA A TRAVÉS DE ÉSTAS, DEBE SER COMPATIBLE CON LA EXIGENCIA DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA PRONTA, COMPLETA E IMPARCIAL (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO). Los órganos jurisdiccionales de este país y, en especial aquellos que poseen competencia para la resolución de juicios de amparo, tienen a su cargo una labor de enorme relevancia para la sociedad: la impartición de justicia y la protección de los derechos fundamentales. Esta protección de las personas constituye el fin último por el cual existen este tipo de órganos y en tal sentido es que en varios de ellos se ha instituido la celebración de sesiones públicas de resolución. Así las cosas, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el caso de las sesiones públicas celebradas en los Tribunales Colegiados de Circuito, reguladas en los artículos 184, 185, 186 y 187 de la Ley de Amparo, las mismas tienen como objetivos primordiales que los quejosos tengan un

conocimiento directo sobre cómo se resuelven sus respectivos asuntos, así como una mayor transparencia en las labores que llevan a cabo los tribunales de amparo y un mayor acercamiento con la sociedad, en aras de propiciar una cultura de participación informada por parte de la misma. Sin embargo, a pesar de que las anteriores razones constituyen finalidades de enorme importancia para las personas, lo cierto es que las mismas no deben interpretarse a tal grado que sean incompatibles con las labores cotidianas de los tribunales de amparo. Lo anterior es así, ya que todos los órganos jurisdiccionales tienen como obligación constitucional, en términos del artículo 17, la impartición de justicia pronta, completa e imparcial. En consecuencia, la apertura y transparencia que buscan las sesiones públicas debe ser compatible con la exigencia de impartición de justicia pronta, completa e imparcial, pues de lo contrario, los fines propios que establece la Constitución y que se traducen en la razón de existencia de los tribunales, se verían obstaculizados, situación que implicaría una vulneración a los derechos fundamentales de las personas. Cada asunto que es del conocimiento de los juzgadores debe ser tratado con el mayor cuidado y atención, pues cada uno requiere del mayor empeño y responsabilidad, a pesar de que algunos gocen de más complejidad jurídica que otros. No obstante, su proceso de resolución no es aislado, sino que se encuentra inmerso dentro de un cúmulo de asuntos turnados al mismo órgano jurisdiccional, los cuales gozan de la misma importancia. Por tanto, los Tribunales Colegiados de Circuito tienen la delicada tarea de resolver todos los asuntos, bajo los mismos parámetros de eficiencia y esfuerzo, buscando la celeridad en tal proceso. Así, resulta razonable que durante las sesiones públicas, los magistrados discutan de forma diversa los múltiples expedientes, pues cada uno de ellos goza de ciertas características que lo identifican e individualizan.

1a. CDVI/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable. 8 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. NO SON ESPACIOS DE DELIBERACIÓN POLÍTICA SINO PROCESOS DE DEBATE JURÍDICO ENTRE MAGISTRADOS CUYO

OBJETIVO FINAL ES LA EMISIÓN DE SENTENCIAS (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO). Durante las sesiones públicas que llevan a cabo los Tribunales Colegiados de Circuito, reguladas en los artículos 184, 185, 186 y 187 de la Ley de Amparo, no existe una interacción entre los magistrados que los integran y las partes que acuden a las mismas, pues el objetivo de las sesiones no es generar una interlocución entre tales elementos. Así, a consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contrario a otros estilos de debate llevados a cabo por órganos del Estado, en específico, los generados en sede legislativa o en la administración pública, las sesiones de los Tribunales Colegiados de Circuito no tienen un contenido político, ni su objetivo es generar discursos que se sometan al escrutinio de la población para así conseguir un apoyo democrático. El objetivo de tales sesiones públicas es que las partes observen un debate entre los magistrados. Se reitera que no existe interlocución con las partes en dicho momento, pues éstas ya manifestaron sus posturas mediante los escritos y demás promociones que en su momento presentaron durante el procedimiento respectivo. Por tanto, el objetivo fundamental de cada uno de los magistrados que asisten a las sesiones, no es generar un discurso de corte político que se traduzca en un apoyo democrático, sino persuadir y convencer, mediante argumentos, a sus compañeros magistrados de sus posturas jurídicas. Ésa es la naturaleza de los órganos jurisdiccionales colegiados, por lo que la discusión llevada a cabo en los mismos no necesariamente tiene que agrandar a las partes que acuden a ver las sesiones. En suma, las mencionadas sesiones públicas no son espacios de deliberación política, sino procesos de debate jurídico que pueden ser presenciados por las partes, y cuyo objetivo es la emisión final de sentencias.

1a. CDVIII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable. 8 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SESIONES PÚBLICAS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. SON INSTRUMENTALES PARA LA EMISIÓN DE LAS SENTENCIAS DE AMPARO (INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 184, 185, 186 Y 187 DE LA LEY DE AMPARO). A consideración de esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las sesiones

públicas de los Tribunales Colegiados de Circuito, reguladas en los artículos 184, 185, 186 y 187 de la Ley de Amparo, y caracterizadas por el debate entre magistrados respecto de un asunto, tienen como fin último la emisión de una sentencia de amparo. Su existencia, dinámica y naturaleza se entiende en la medida de lo anterior, pues el simple debate e intercambio de ideas, sin la existencia de una posterior sentencia, carecería de absoluto sentido. Así, el desarrollo de las razones, la exposición argumentativa y la calificación del total de conceptos de violación, no requieren constar de manera escrita en una sesión pública de Tribunal Colegiado de Circuito, debido a su dinámica eminentemente oral, sino que tales elementos deberán estar presentes en la sentencia de amparo. En efecto, los principios de apertura y transparencia no solamente deben encontrarse presentes durante las sesiones públicas, sino que la sentencia de amparo se convierte en el medio idóneo para el desarrollo de tales elementos. En otras palabras, no sólo a lo largo del procedimiento se debe procurar una cultura de apertura y transparencia, sino que ésta debe constar en especial en la finalidad del procedimiento, esto es, en la sentencia que se emita. El juicio de amparo, si bien es un mecanismo de control de constitucionalidad que tiene como objetivo proteger derechos fundamentales, lo cierto es que también es un procedimiento de índole jurisdiccional, esto es, su operatividad se manifiesta en una serie de reglas procesales. Así, los órganos competentes para la resolución de juicios de amparo, se encuentran frente a una determinada secuela procesal, a partir de la cual tienen que emitir una determinación en torno a la vulneración de derechos fundamentales que alega el quejoso en cuestión. Tal determinación, mediante la cual se da por terminado el procedimiento de amparo, es precisamente la sentencia. En consecuencia, el proceso de discusión para resolver un juicio de amparo es de enorme importancia, pero es instrumental en tanto su finalidad es sentar las bases para la emisión de una sentencia.

1a. CDX/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3259/2014. Inmobiliaria Radiatas, Sociedad Anónima de Capital Variable. 8 de octubre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, quien reservó su derecho para formular voto concurrente, Jorge Mario Pardo Rebolledo, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena. Ponente: Arturo Zaldívar Lelo de Larrea. Secretario: Javier Mijangos y González.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SINIESTROS AÉREOS. EL CONVENIO DE CHICAGO Y SU ANEXO 13, TITULADO "INVESTIGACIÓN DE ACCIDENTES E INCIDENTES DE

AVIACIÓN", NO SON VINCULANTES PARA EL ESTADO MEXICANO EN LA INDAGACIÓN DE AQUELLOS EN LOS QUE INTERVIENEN AERONAVES DEL ESTADO QUE CUMPLEN UN SERVICIO DE POLICÍA.

El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (Convenio de Chicago) y su Anexo 13, no son vinculantes para el Estado Mexicano en la indagación de siniestros aéreos en que intervienen aeronaves del Estado que cumplen un servicio de policía, según lo prescrito en el artículo 3o., incisos "a" y "b" del propio convenio, que prevé su inaplicabilidad para la indagación de siniestros aéreos en que intervienen aeronaves con esas características. La exclusión expresa sobre la aplicación del Convenio a las aeronaves de Estado impide obligar a las autoridades que investigan los siniestros aéreos en que intervienen aeronaves de este tipo a observar los lineamientos prescritos en el Convenio pues, al margen de que el Anexo 13 del instrumento no contenga distinción alguna sobre el tipo de aeronaves a que se refiere y que dicho Anexo en su artículo 3.1 prescriba, por un lado, que el "*único objetivo de la investigación de accidentes o incidentes será la prevención de futuros accidentes e incidentes*" y, por otra parte, que el "*propósito de esta actividad no es determinar la culpa o la responsabilidad*", lo contundente es que, al tratarse de un anexo al Convenio sobre Aviación Civil Internacional, su carácter es accesorio y, por ende, comparte las disposiciones generales que el Convenio matriz prescribe sobre su ámbito de aplicación; además, dicho Anexo dispone de manera contundente que nada en él debe contravenir lo expresamente dispuesto en cualquier artículo del Convenio, ni debe contener ninguna disposición que esté en pugna con el espíritu y finalidad del Convenio. Así, se concluye que no es obligatoria para el Estado Mexicano la aplicación del Convenio de Chicago ni de sus anexos cuando se realiza la investigación de accidentes de aeronaves de Estado. Lo anterior, sin perjuicio de que, en atención al contenido del capítulo XVI de la Ley de Aviación Civil, correspondiente a accidentes, búsqueda y salvamento de aeronaves, las autoridades encargadas de las labores de investigación acudan, motu proprio, a dicho protocolo de investigación.

1a. CCCXCIII/2014 (10a.)

Amparo directo 55/2013. 21 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo, por lo que hace a la concesión del amparo. El Ministro Jorge Mario Pardo Rebolledo formuló voto concurrente. La Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas manifestó que si bien vota por conceder el amparo, no comparte las consideraciones ni los efectos, y formuló voto concurrente. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretaria: Mireya Meléndez Almaraz.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TORTURA. LA AUTOINCRIMINACIÓN DEL INculpADO NO ES UNA CONDICIÓN NECESARIA PARA ACREDITARLA. El artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proscribe la tortura, entendida como aquellos actos de violencia física o psicológica contra las personas; los tratos inhumanos y degradantes; el tormento de cualquier especie; la marca, los azotes, los palos, etcétera. Ahora bien, para acreditar la existencia de la tortura, el citado precepto constitucional no exige que el inculpado que la sufre se haya autoinclinado, es decir, la autoinclinación no puede considerarse como una inferencia válida o una conclusión atinente a partir del artículo constitucional referido ni de algún instrumento internacional que resulte obligatorio para el Estado Mexicano. Considerar que la autoinclinación forma parte del núcleo esencial del concepto de tortura, no fortalece el nuevo modelo pro derechos humanos, sino que lo entorpece, al quedar excluidos aquellos casos en los que las personas son torturadas como parte de una cultura corrupta y una práctica reiterada en el ámbito de la procuración de justicia; además implicaría que otros órganos jurisdiccionales siguieran esa pauta interpretativa, con consecuencias desventajosas y alejadas del nuevo paradigma de los derechos humanos. Ahora bien, la autoinclinación es un posible resultado de la tortura, pero no una condición necesaria de ésta; por ello, el operador jurídico no debe confundir entre el proceso de la tortura y sus resultados, pues si éste se acredita, con independencia del tipo de resultado, debe castigarse y atenderse conforme a los lineamientos establecidos jurisprudencialmente por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

1a. CCCLXXXIII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1275/2014. 3 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, José Ramón Cossío Díaz, Alfredo Gutiérrez Ortiz Mena, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Jorge Mario Pardo Rebolledo. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

TERCERA PARTE
SEGUNDA SALA
DE LA SUPREMA CORTE
DE JUSTICIA DE LA NACIÓN

SECCIÓN PRIMERA
JURISPRUDENCIA

Subsección 1. POR REITERACIÓN

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1607/2014. 8 DE OCTUBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: LAURA MONTES LÓPEZ.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor; y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como de conformidad con lo previsto en los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se interpuso en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo deducido de un juicio en materia administrativa, cuya especialidad corresponde a esta Segunda Sala y se considera innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

11. Cabe destacar que el presente asunto se rige por lo dispuesto en la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, toda vez

que el juicio constitucional del que deriva el presente recurso de revisión se presentó el siete de agosto de dos mil trece, es decir, durante la vigencia del citado ordenamiento.

12. SEGUNDO.—Oportunidad. El recurso de revisión es oportuno.

13. En efecto, conforme al artículo 86 de la Ley de Amparo, el recurso de revisión en amparo directo se interpondrá por conducto del Tribunal Colegiado de Circuito que haya dictado la resolución recurrida, dentro del plazo de diez días contados desde el siguiente al en que surta efectos la notificación de aquélla.

14. La sentencia impugnada **se notificó por lista** a la parte quejosa, el lunes **diecisiete de febrero de dos mil catorce** (foja 312 vuelta del cuaderno de amparo). Conforme al artículo 31, fracción II, de la ley de la materia, dicha notificación surtió sus efectos el martes dieciocho de febrero siguiente.

15. Por tanto, el término de diez días transcurrió del **miércoles diecinueve de febrero al martes cuatro de marzo de dos mil catorce**. Para obtener este cómputo, se descontaron los días veintidós y veintitrés de febrero y uno y dos de marzo de dos mil catorce, por haber correspondido a sábados y domingos inhábiles, en términos de lo dispuesto por los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

16. El escrito de revisión se presentó el **tres de marzo de dos mil catorce** en la Oficialía de Partes del Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa, Veracruz (foja 5 del toca). Por tanto, el presente recurso de revisión se interpuso en tiempo.

17. El cómputo anterior se ejemplifica en el siguiente cuadro:

Febrero y marzo de 2014						
Domingo	Lunes	Martes	Miércoles	Jueves	Viernes	Sábado
16	17 (notificación)	18 (surte efectos)	19 (inicia plazo)	20	21	22
23	24	25	26	27	28	1
2	3 (presentación del recurso)	4 (finaliza plazo)	5	6	7	8

18. TERCERO.—Legitimación. El inconforme se encuentra legitimado para recurrir la sentencia impugnada, ya que es el quejoso en el juicio de amparo directo ***** , del que deriva este recurso.

19. CUARTO.—Procedencia. En principio, es necesario determinar si en la especie se satisfacen los requisitos de procedencia del recurso de revisión; al respecto, de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹ y 81, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor,² se desprende que el recurso de revisión en amparo directo es procedente cuando se decida sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una norma general; cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones, a pesar de haber sido planteadas.

20. Por su parte, el Pleno de esta Suprema Corte emitió el Acuerdo Número 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, aplicable en lo conducente, cuyo punto primero establece los requisitos que se deben reunir para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, a saber:

a) Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o se esta-

¹ **"Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

"IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

² **"Artículo 81.** Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno."

blezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones en la demanda de amparo, se haya omitido su estudio; y,

b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva.

21. En orden a lo expuesto, debe examinarse si el presente recurso de revisión reúne los requisitos de procedibilidad indicados.

22. Por lo que se refiere al primero, cabe hacer notar que en la demanda de amparo directo se cuestionó la regularidad constitucional del artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, tópico que fue declarado infundado por parte del Tribunal Colegiado, y en los agravios se insiste sobre el particular.

23. En cuanto al segundo requisito, a juicio de esta Segunda Sala, el caso cumple con los requisitos de importancia y trascendencia, porque el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito abordó el tema de constitucionalidad expuesto, consistente en la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, por violación a los principios de igualdad y no discriminación, contenidos en el artículo 1o. constitucional, y en los agravios se insiste sobre el tema.

24. De acuerdo con lo dicho, debe concluirse que el recurso de revisión es procedente y debe entrarse a su estudio.

25. QUINTO.—Antecedentes. Previamente a abordar el análisis del presente asunto, conviene destacar los antecedentes relevantes del caso, que se desprenden de las constancias que obran en el juicio de amparo directo ***** del índice del Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, con residencia en Xalapa, Veracruz, cuya sentencia es materia de este medio de impugnación, así como del expediente del juicio de nulidad *****.

I. El veinticinco de febrero de dos mil once, ***** demandó de la Contraloría General del Estado de Veracruz y otras autoridades diversas prestaciones, entre ellas:

- a. La reinstalación;
- b. Pago de veinte días de salario por cada año de servicios prestados;

- c. Pago de salarios caídos;
- d. Pago de la prima de antigüedad;
- e. Pago de aguinaldo, vacaciones y prima vacacional;
- f. Pago de horas extras;
- g. Pago de los séptimos días y días festivos;
- h. Entrega de la constancia a que se refiere el artículo 989 de la Ley Federal del Trabajo;
- i. Devolución y nulidad de cinco documentos en blanco; y,
- j. La inscripción retroactiva del actor ante el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Pensiones del Estado.

II. De la referida demanda laboral tocó conocer al Tribunal de Conciliación y Arbitraje del Estado de Veracruz, cuyo Pleno, mediante laudo dictado el veintiocho de junio de dos mil trece, absolvió a la Contraloría General del Estado de Veracruz del pago por concepto de indemnización constitucional, salarios caídos, veinte días de salario por año de labores, prima de antigüedad, vacaciones, horas extras, séptimos días y días festivos, bono anual de despensa, inscripción retroactiva y pago de aportaciones ante el Instituto Mexicano del Seguro Social e Instituto de Fondo a la Vivienda para los Trabajadores, pago de aportaciones ante el Servicio de Administración de Retiro y devolución y nulidad de cinco documentos en blanco.

III. En contra de la sentencia a que se alude en el apartado anterior, la parte actora *****, promovió juicio de amparo directo, del cual deriva el presente recurso de revisión y en los conceptos de violación planteó la inconstitucionalidad del artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, al estimar que dicha norma violaba los principios de igualdad y no discriminación, contenidos en el artículo 1o. constitucional.

IV. Del asunto correspondió conocer al Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, donde se radicó con el número de expediente *****. Llevadas a cabo las etapas procesales correspondientes, el citado órgano jurisdiccional dictó sentencia el **siete de febrero de dos mil catorce**, en la que determinó **conceder el amparo y protección de la Justicia Federal solicitados**, para el efecto de que el tribunal res-

ponsable dejara insubsistente el laudo reclamado y dictara otro en el que: 1) condenara a la Contraloría General del Estado a dar de alta o inscribir al actor retroactivamente, así como a enterar o pagar las cuotas obrero-patronales correspondientes ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Sistema de Ahorro para el Retiro e Instituto de Pensiones del Estado, con quien tenga celebrado convenio, por el tiempo que prestó sus servicios a la responsable; y, 2) resolviera lo que conforme a derecho correspondiera en relación con el pago de horas extras reclamadas por el trabajador.

En relación con el **planteamiento de constitucionalidad** hecho valer, el Tribunal Colegiado determinó declararlo **infundado**, con base, en lo que interesa, en las siguientes consideraciones:

- Calificó de infundado el concepto de violación mediante el cual se planteó que el artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, era violatorio del principio de igualdad, contenido en el artículo 1o. constitucional, pues prevé que los trabajadores de confianza al servicio del Estado carecen de estabilidad en el empleo, sin que exista una justificación social, cultural, económica, política, laboral o de alguna naturaleza para privarlos de los derechos provenientes de su relación laboral, pues crea un sistema excluyente para éstos, al no colocarlos en igualdad de circunstancias a los demás trabajadores; es discriminatoria y excluyente, pues al determinar el carácter de trabajador de confianza, lo clasifica como un trabajador con disminución de derechos, sobre todo en una privación de protección del ámbito laboral y atenta contra la dignidad de la persona, en cuanto le impide acceder a la genérica protección de las normas laborales, impidiendo la percepción del ingreso que le permita vivir decorosamente.

- El Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que el argumento anterior era infundado, toda vez que la distinción de los trabajadores al servicio del Estado, es de confianza y de base, y la no estabilidad en el empleo de los primeros, a ser reinstalados o indemnizados constitucionalmente por despido injustificado, no es exclusiva de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, sino que deriva del artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; por lo que concluyó que se trata de una distinción constitucional y no legislativa.

- El órgano jurisdiccional estimó que dicha exclusión no viola el artículo 1o. constitucional, ya que el reconocimiento de la distinción se da en la propia Constitución, y la norma combatida está dictada conforme a aquel diverso precepto de la Carta Magna (123, apartado B, fracción XIV). Entonces,

no puede ser violatoria a su vez de otra disposición del mismo rango, lo cual sería jurídicamente inaceptable.

- Agregó el Tribunal Colegiado que, si el artículo 123, apartado B, fracción XIV, constitucional, precisa que la ley determinará los cargos que serán de confianza, y en los artículos 7o., último párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, el legislador local excluyó del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza, lo así dispuesto no implica que la ley secundaria vaya más allá de lo ordenado por la Constitución ni, por consiguiente, podría estimarse violatorio de algún derecho humano, como el de la no discriminación, pues el tratamiento jurídico diferenciado está justificado en razones fácticas derivadas del servicio público que está obligado a realizar el Estado por conducto de trabajadores de su confianza.

- Finalmente, el tribunal del conocimiento resolvió que la razón de la distinción a los trabajadores de confianza, se caracteriza en que estos últimos desempeñan funciones efectivas de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, etcétera; como resultado del ejercicio de sus atribuciones legales que, de manera permanente y general, le confieren representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando, dimana de la propia Constitución y, como lo ha definido este Alto Tribunal, al determinar que no tienen estabilidad en el empleo, en virtud de que la naturaleza de sus funciones impide y justifica que el patrón-Estado, continúe depositando su confianza en ellos cuando ya la perdió. Esto es, esa pérdida de confianza redundaría en el adecuado desarrollo de la relación laboral, afectando la regularidad del servicio público, puesto que la confianza reside en delegar funciones propias del patrón en un trabajador de su confianza, por ende, no sería sano obligar a la permanencia en el servicio ante la pérdida de esa confianza. A diferencia de los trabajadores de base, que tienen funciones operativas sujetas a supervisión, esto es, no se les delegan funciones de sus titulares, todo ello constituye el motivo de la distinción y sólo el derecho a las otras prerrogativas.

V. En contra de la sentencia pronunciada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, el quejoso interpuso el presente recurso de revisión.

26. SEXTO.—Agravios. En su escrito de agravios la parte recurrente planteó, en esencia, lo siguiente:

27. A) Que no asiste razón al Tribunal Colegiado del conocimiento, porque si se atiende la relación o contrato de trabajo, entendido como el nexo que

se actualiza entre quien presta un servicio, físico o intelectual, mediante un nombramiento que le sea expedido, se tiene que los trabajadores, ya sean de confianza o de base, deben tener el mismo tratamiento jurídico en cuanto a sus condiciones laborales y derechos en general, provenientes del vínculo de trabajo, tal como lo establece la Ley Federal del Trabajo en cuanto a la estabilidad en el empleo, que otorga un tratamiento similar a todos los trabajadores sometidos a su régimen jurídico, independientemente de su clasificación, ya que, por la ejecución de sus labores no debe privárseles de los derechos contenidos en la legislación, pues si el motivo para excluir ilegalmente de la estabilidad en el empleo a los trabajadores de confianza que prestan servicios al Estado, es porque se requiere seguridad en cuanto al trabajo; en opinión del quejoso, tal circunstancia se podría resolver con la insumisión al arbitraje que prevé la Ley Federal del Trabajo (artículo 49) o la responsabilidad del conflicto (artículo 947), mecanismos legales mediante los cuales no se puede obligar a la patronal a la reincorporación del personal de confianza.

28. Continúa argumentando el recurrente, que la Ley Federal del Trabajo, sin distinguir clases, otorga el derecho a la estabilidad en el trabajo, con la modalidad de que en tratándose de los de confianza, el patrón no está obligado a reinstalarlos y que, por tal motivo, dicha legislación es la que debe aplicarse al caso concreto.

29. B) Asimismo, la parte recurrente esgrime que el artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, es discriminatorio, al crear un régimen jurídico especial para los trabajadores de confianza, consistente en privarlos del derecho a la estabilidad en el trabajo, lo que es discriminatorio y violatorio a la dignidad, pues restringe los derechos subjetivos laborales, colocándolos en forma diferenciada para con los de base.

30. C) También, en opinión del recurrente y contrario a lo estimado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, aduce que a los trabajadores sujetos a la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, no les es aplicable el artículo 123, apartado B, fracción IV, constitucional, ya que dicha norma fundamental regula la relación de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, pero no para las entidades federativas, siendo aplicable en este caso el contenido del artículo 116, fracción VI, de la propia Carta Magna y, como tal, no tenía que seguir las bases del apartado B del artículo 123, pues no es un mandato expreso, sino que podía también acatar los principios del apartado A y de la Ley Federal del Trabajo, normas que protegen en mayor medida los derechos del recurrente.

31. D) Finalmente, la parte recurrente aduce que si la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz entró en vigor posteriormente a la entrada en vigor

del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de mil novecientos setenta y dos; consecuentemente, el artículo 7o. de la citada ley es inconstitucional, porque vulnera el artículo 1, inciso b), del mencionado convenio, ya que para establecer limitaciones o privaciones de derechos a los trabajadores, se tenía que tomar la opinión de las organizaciones de los trabajadores y los patrones, que existían al momento de la elaboración del ordenamiento legal que nos ocupa, lo cual no se realizó.

32. SÉPTIMO.—Estudio. A continuación, se aborda el estudio de los agravios planteados por la parte quejosa.

33. Tal como se estableció en párrafos precedentes, la parte quejosa se duele, en esencia, de que el artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz transgrede el diverso numeral 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al violar el principio de igualdad y no discriminación, porque excluyen de la aplicación de esa ley a los trabajadores de confianza.

34. Antes de examinar los agravios de referencia, conviene tener presente el contenido del artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, que se tilda de inconstitucional, así como del numeral 11, fracción I, del citado ordenamiento, cuyo contenido literal es el siguiente:

"Artículo 7o. Son trabajadores de confianza:

"I. Los que integran la planta de la oficina del gobernador del Estado, así como aquellos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa de los titulares de los Poderes del Estado, o los Municipios;

"II. Los titulares de las distintas dependencias o los responsables de las unidades u órganos en la estructura administrativa de las entidades públicas, hasta el nivel de jefe de sección o su equivalente;

"III. Los que dentro de las entidades públicas realicen funciones de dirección, inspección, vigilancia, fiscalización, manejo de fondos o valores, auditoría, planeación, supervisión, control directo de adquisiciones, responsables de los almacenes e inventarios, investigación, investigación científica, asesoría o consultoría;

"IV. Los secretarios particulares o privados; el personal adscrito presupuestalmente a las secretarías particulares o ayudantías, así como los desti-

nados presupuestalmente, o que realicen trabajos personales y directos para los servidores públicos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo;

"V. Los agentes y secretarios del Ministerio Público, de la Policía Judicial y los miembros de las policías preventivas;

"VI. En el Poder Legislativo y en el Poder Judicial, todas las categorías y cargos que con clasificación de confianza consigne el catálogo de empleos respectivo para cada uno de esos poderes.

"Los trabajadores de confianza gozarán de las medidas de protección al salario y los beneficios de la seguridad social."

Artículo 11. Quedan excluidos de la aplicación de esta ley los trabajadores:

I. De confianza."

35. De lo anterior, se advierte que se excluye de la aplicación de la Ley Estatal para el Servicio Civil de Veracruz a los trabajadores de confianza.

36. Sentado lo anterior, se procede al análisis de los agravios expuestos por el recurrente, en orden distinto al planteado por aquél.

37. En el agravio sintetizado en el inciso **B)**, el recurrente esencialmente se duele de la interpretación realizada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, en torno al planteamiento de inconstitucionalidad del artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, en el que se adujo violación al artículo 1o. constitucional, al tratar de manera desigual a los trabajadores de base frente a los de confianza, ya que, de conformidad con la disposición legal combatida, estos últimos no gozan de estabilidad del empleo, impidiendo el derecho a la reinstalación o a la indemnización constitucional, lo que los coloca en un estatus desigual y discriminatorio afectando su dignidad como seres humanos.

38. En la sentencia recurrida el Tribunal Colegiado estableció que era infundado el argumento anterior, en el sentido de que los artículos 7o., último párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Estatal para el Servicio Civil de Veracruz violen el artículo 1o. constitucional, porque de conformidad con el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza

y las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, por lo que al regularlos, el artículo 7o. del referido ordenamiento estatal, no contraviene el principio de igualdad consagrado en el invocado numeral de la Constitución Federal, en tanto que es la propia Constitución la que prevé que sea la ley secundaria la que se encargue de hacer dicha clasificación.

39. Al respecto, debe decirse que esta Segunda Sala considera que lo señalado en la sentencia recurrida resulta acertado porque, ciertamente, el artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prevé que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza; y que las personas que desempeñen los cargos de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, por lo que es evidente que el artículo 11, fracción I, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, al establecer que quedan excluidos del régimen de esa ley los trabajadores a que se refiere el diverso numeral 7o. del propio ordenamiento, no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, atento a que la diferenciación jurídica de la que se queja el ahora recurrente, no fue creada originalmente por el legislador ordinario, sino que está prevista en la propia Constitución Federal, dado que en su artículo 123, apartado B, establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente, clasificando a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Luego, si el reconocimiento de la diferenciación, trabajadores de base y trabajadores de confianza, se da en la propia Constitución, los artículos 7o., último párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz no pueden ser violatorias a su vez de otra disposición del mismo rango, en tanto que es claro que el artículo 1o. constitucional, no puede interpretarse de manera aislada respecto de los demás preceptos que integran el propio sistema normativo constitucional, como es su numeral 123, apartado B, fracción XIV.

40. Es de precisarse que el artículo 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, únicamente establece cuáles son los trabajadores de confianza; mientras que es el artículo 11, fracción I, de la mencionada ley el que excluye del ámbito de aplicabilidad de dicha legislación a los trabajadores de confianza a que se refiere el citado artículo 7o., siendo de esa exclusión de la que se duele realmente el quejoso ahora recurrente, esto es, a fin de cuentas, se queja de lo que prevé el artículo 11 de la multicitada ley.

41. En otras palabras, en el artículo 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, se enumeran los puestos que se consideran de confianza y a los que, según el artículo 11, fracción I, de la propia ley, no les es aplicable el régimen que ésta establece, sin que en dicho precepto se establezca la diferenciación entre trabajadores de base y de confianza, pues ésta se halla en el diverso artículo 6o. de aquel cuerpo normativo, al establecer que: "... *los trabajadores al servicio de las entidades públicas se clasifican en dos categorías: de confianza y de base.*"

42. Ahora bien, cabe destacar que esta Segunda Sala se ha pronunciado en torno a la exclusión de los trabajadores de confianza de la aplicación de los derechos de aquellos que tienen base, como se observa en la tesis 2a. LXV/2009, que a continuación se reproduce, la cual se cita por tener identidad jurídica sustancial con la norma impugnada en la presente instancia:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 8o. DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE EXCLUYE A LOS DE CONFIANZA DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS DE BASE, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE IGUALDAD.—El precepto legal señalado determina excluir del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado a los trabajadores de confianza, lo que significa que carecen de las prerrogativas propias de los de base, entre ellas, la estabilidad en el empleo, que genera el derecho de reclamar la reinstalación en la fuente de trabajo o la indemnización constitucional por despido injustificado. Ahora bien, como esa distinción de los trabajadores al servicio del Estado no es propia de la indicada ley reglamentaria, sino del artículo 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución General de la República, esto es, se trata de una diferenciación constitucional y no legislativa, resulta claro que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado no viola el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. constitucional, en razón de que el reconocimiento de la distinción se da en la propia Constitución y la norma respectiva no puede ser violatoria a su vez de otra disposición del mismo rango, lo que es jurídicamente inaceptable, debiendo realizarse una interpretación conjunta para conocer su verdadero sentido. De ahí que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, precisa que la ley determinará los cargos que serán de confianza y en el numeral 8o. de la ley reglamentaria de ese apartado, se excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., lo así dispuesto no implica que la ley secundaria vaya más allá de lo ordenado por la Constitución." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 167050. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, junio de 2009, materias constitucional y laboral, 2a. LXV/2009, página 322)

43. En la ejecutoria de la que deriva la tesis antes reproducida³ se sostuvo, de manera destacada, lo siguiente:

- En razón de que la distinción entre trabajadores de base y de confianza parte del propio Pacto Federal y no de la ley reglamentaria, esto es, se trata de una diferenciación constitucional y no legislativa, resulta evidente que no se viola el principio de igualdad, en virtud de que el reconocimiento de la distinción se da en la propia Constitución y la norma respectiva no puede ser violatoria a su vez de otra disposición del mismo rango, lo que es jurídicamente inaceptable, debiendo realizarse una interpretación armónica y sistemática de ambas para conocer su verdadero sentido.

- Es correcto sostener que el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴ dispone que en este país todo individuo gozará de las garantías que otorga la Constitución y que éstas no podrán restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y con las condiciones que ella misma establece; pero la limitación a los derechos de los trabajadores del Estado emanan de la propia Constitución, por lo que no es verdad que el artículo 8o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado vaya más allá de lo previsto por nuestra Constitución Federal. Asimismo, que el artículo 133 de la Carta Magna, que preserva la supremacía constitucional, se complementa con el artículo 1o., relativo a que en este país todo individuo gozará de las *garantías* que otorga la Constitución dentro del territorio nacional, y en una armónica

³ Véase la ejecutoria del amparo directo en revisión 247/2009, resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil nueve.

⁴ El texto vigente es el siguiente: "**Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

"Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

"Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

"Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

"Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."

interpretación, debe entenderse que nada ni nadie puede restringir ni suspender los derechos individuales que reconoce, salvo en los casos y con las condiciones que ella misma establece; de ahí que si la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional precisa que la ley determinará los cargos que serán de confianza y su postulado se refleja en la hipótesis contenida en el artículo 5o. de la ley reglamentaria de dicho apartado, y en su numeral 8o., se excluye del régimen de esa ley a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o., lo así dispuesto en modo alguno implica que la ley secundaria vaya más allá de lo que la Constitución ordena.

44. Por otra parte, no está de más señalar que en la jurisprudencia 2a./J. 204/2007, esta Segunda Sala ha puesto de manifiesto cuáles son los derechos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga a los trabajadores de confianza:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. AUNQUE NO GOZAN DEL DERECHO A LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, LES OTORGA DERECHOS DE PROTECCIÓN AL SALARIO Y DE SEGURIDAD SOCIAL.—El artículo 123, apartado B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en sus diversas fracciones, los derechos que tienen los trabajadores al servicio del Estado, así como las normas básicas aplicables a las relaciones de trabajo que serán materia de regulación pormenorizada a través de la ley reglamentaria correspondiente. Asimismo, clasifica a dichos trabajadores en dos sectores: de base y de confianza. Ahora bien, la fracción XIV del referido artículo constitucional, al prever expresamente que la ley determinará los cargos que serán considerados de confianza y que quienes los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y de seguridad social, limita algunos de sus derechos como el relativo a la estabilidad o inamovilidad en el empleo previsto en la fracción IX, los cuales reserva para los trabajadores de base. Sin embargo, tales limitaciones son excepcionales, pues los trabajadores de confianza tienen reconocidos sus derechos laborales en la aludida fracción XIV, conforme a la cual gozarán de los derechos derivados de los servicios que prestan en los cargos que ocupan, esto es, de la protección al salario, que no puede restringirse, así como la prerrogativa de obtener el pago de prestaciones como aguinaldo y quinquenio, además de todos los derivados de su afiliación al régimen de seguridad social, dentro de los cuales se incluyen, entre otros, seguros de enfermedades y maternidad, de riesgos de trabajo, de jubilación, de retiro, por invalidez, servicios de rehabilitación, préstamos para adquisición de casa, entre otros." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 170892. Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI,

noviembre de 2007, materias constitucional y laboral, tesis 2a./J. 204/2007, página 205)

45. Además, en la diversa jurisprudencia 2a./J. 205/2007, esta Segunda Sala sostuvo que, al armonizar el contenido de la fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el de la diversa XIV, se advertía que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino sólo en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y la naturaleza de la función que desempeñan:

"TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. LA LEY REGLAMENTARIA QUE LOS EXCLUYE DE LA APLICACIÓN DE LOS DERECHOS QUE TIENEN LOS TRABAJADORES DE BASE, NO VIOLA EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La fracción IX del apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos otorga al legislador la facultad de determinar en la ley los términos y condiciones en que procede la suspensión o cese de los efectos del nombramiento de los trabajadores burocráticos, por lo que al armonizar el contenido de esa fracción con el de la diversa XIV, se advierte que los trabajadores de confianza no están protegidos en lo referente a la estabilidad en el empleo, sino solamente en lo relativo a la percepción de sus salarios y las prestaciones de seguridad social que se extiende, en general, a las condiciones laborales según las cuales deba prestarse el servicio, con exclusión del goce de derechos colectivos, que son incompatibles con el tipo de cargo y naturaleza de la función que desempeñan. Y si bien en ninguna de las fracciones que integran el citado apartado B se establece expresamente que los trabajadores de confianza están excluidos de la estabilidad en el empleo, ésta se infiere de lo dispuesto en la referida fracción XIV, al precisar cuáles son los derechos que pueden disfrutar, y como entre éstos no se incluyó el de la estabilidad en el empleo, no puede atribuirseles un derecho que ha sido reconocido exclusivamente a los de base. Ello es así, porque la exclusión de un derecho no necesariamente debe estar establecida expresamente en la Norma Constitucional, pues basta atender a los derechos que confirió el Constituyente a los trabajadores de confianza para determinar que, por exclusión, no pueden gozar de los otorgados a los de base. Por tanto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, al precisar los derechos que tiene el trabajador de base y excluir de ellos a los de confianza, no contraría el apartado B del artículo 123 de la Ley Fundamental." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 170891. Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federa-*

ción y su Gaceta, Tomo XXVI, noviembre de 2007, materias constitucional y laboral, tesis 2a./J. 205/2007, página 206)

46. Cabe precisar que en la ejecutoria de la que derivó la jurisprudencia antes reproducida, se concluyó que una norma laboral no contraviene la fracción XIV del apartado B del artículo 123 constitucional, al excluir de su aplicación a los trabajadores de confianza.

47. Ahora bien, los principios de igualdad y no discriminación contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no pueden analizarse a partir del contenido de normas que no hacen más que reflejar la distinción que una diversa norma de rango constitucional prevé y, en este sentido, sirve de apoyo, en lo conducente, la tesis 2a. LIV/2011, sustentada también por esta Segunda Sala, del siguiente tenor:

"TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, SEGUNDO PÁRRAFO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO CONTRAVIENE AL NUMERAL 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—La norma constitucional aludida dispone que los trabajadores de confianza no gozan del derecho a la estabilidad en el empleo, y facultó al legislador ordinario para precisar, en la ley secundaria respectiva, los cargos que serán considerados con ese carácter. Por tanto, el segundo párrafo de la fracción II del artículo 5o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde se dispone que la clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades formará parte de su catálogo de puestos, no contraviene el citado precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque si el legislador ordinario cuenta con la facultad de crear un sistema que permita catalogar y clasificar las categorías de los trabajadores al servicio del Estado consideradas como de confianza, con mayor razón tiene la potestad de prescribir que esa clasificación quede plasmada en un catálogo, consiguiendo no sólo organizar y racionalizar la administración pública para la aplicación correcta del presupuesto, sino también distinguir con claridad los puestos y empleos del Gobierno Federal, lo que fue previsto por el Constituyente Permanente." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 161945. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXIII, mayo de 2011, materia constitucional, tesis 2a. LIV/2011, página 662)

48. Asimismo, cabe agregar que al prever el artículo 123, apartado B, fracción XIV, constitucional, que los trabajadores de confianza disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social, no se prohíbe que puedan establecerse otros derechos en su bene-

ficio, en tanto que lo que consagra son las bases mínimas de protección a los trabajadores para asegurar su tranquilidad personal y el bienestar de su familia, como aspectos esenciales que deben ser respetadas.

49. A mayor abundamiento, cabe señalar que aun si se pudiera sustentar el planteamiento de inconstitucionalidad que pretende el quejoso recurrente, si no existiera la diferenciación constitucional de la que se ha hablado, es claro que los artículos 7o., último párrafo, y 11, fracción I, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, no serían normas que establezcan clasificaciones entre los ciudadanos sobre la base de los criterios que menciona el artículo 1o. constitucional, como motivos prohibidos de discriminación entre las personas, esto es, por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, etcétera, puesto que no se puede soslayar que las disposiciones controvertidas atienden a la necesidad de salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad, como lo ha sustentado esta Segunda Sala.⁵

50. Es de destacarse que esta Segunda Sala también ha sustentado que es notorio que existe una diferencia esencial entre esos tipos de trabajadores, puesto que la confianza en la relación de trabajo es una característica que solamente puede darse entre personas específicas a grado tal que bastaría que cambiaran las personas para que automáticamente desapareciera. La confianza supone además cualidades que si desaparecen automáticamente producen la supresión de dicha cualidad, por lo que no podría pretenderse que cuando un puesto sea de confianza, quien lo desempeñe tenga la estabilidad legal en él, pues el único elemento en que este tipo de

⁵ "TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.—El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 182919. Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XVIII, octubre de 2003, materias constitucional y laboral, tesis 2a. CXV/2003, página 66)

relación debe sostenerse, es justamente "la confianza", sin ella la relación no puede conservarse.⁶

51. Finalmente, se puede añadir en torno a la aludida diferenciación, que la seguridad jurídica de los trabajadores de confianza, en cuanto a su relación de trabajo, está protegida específicamente por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, excluyéndolos de los derechos colectivos que consagra, y en cuanto a la relación de trabajo individual, de la estabilidad del empleo, lo que implica que el trabajador de confianza y el de base son regulados en forma diferente, tomando en cuenta sus características, también diferentes; por tanto, el derecho constitucional a la reinstalación o la indemnización ante un cese, corresponde únicamente a los trabajadores de base y no a los de confianza.⁷

52. En mérito de lo antes expuesto, se determina que, contrario a lo estimado por el recurrente, el artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, no es inconstitucional, toda vez que la restricción establecida en dicho artículo proviene directamente de un mandato constitucional, en el caso, del artículo 123, apartado B, fracción XIV, que prevé que los trabajadores de confianza al servicio del Estado gozarán de los derechos de protección al salario y seguridad social, por lo que no viola los principios de igualdad y no discriminación, contenidos en el artículo 1o. de la Constitución Federal; por tanto, se concluye que es **infundado** el agravio en estudio.

53. Similar criterio sostuvo esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 1762/2011,⁸ correspondiente a la sesión de veintiuno de marzo de dos mil doce, por unanimidad de cinco votos, bajo la ponencia del señor Ministro Luis María Aguilar Morales.

54. En otro aspecto, se tiene que los agravios sintetizados en los incisos **A)** y **C)**, el recurrente aduce que le es aplicable la Ley Federal del Trabajo, por dos razones sustanciales:

1) Si se atiende a la relación o contrato de trabajo, entendido como el nexo que se actualiza entre quien presta un servicio, físico o intelectual

⁶ Véase la ejecutoria del amparo directo en revisión 247/2009, resuelto en sesión de veintisiete de mayo de dos mil nueve, antes citada.

⁷ Ídem.

⁸ Resuelto por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Fernando Franco González Salas, Luis María Aguilar Morales y presidente Sergio A. Valls Hernández. Fue ponente el Ministro Luis María Aguilar Morales.

mediante un nombramiento que le sea expedido, se tiene que los trabajadores, ya sean de confianza o de base, deben tener el mismo tratamiento jurídico en cuanto a sus condiciones laborales y derechos en general provenientes del vínculo de trabajo, tal como lo establece la Ley Federal del Trabajo, que en cuanto a la estabilidad en el trabajo, obsequia un tratamiento similar a todos los trabajadores sometidos a su régimen jurídico, independientemente de su clasificación, ya que, por la ejecución de sus labores, no debe privárseles de los derechos contenidos en la legislación, pues si el motivo para excluirlos ilegalmente de la estabilidad en el empleo a los trabajador de confianza que prestan servicios al Estado, es porque se requiere seguridad en cuanto al trabajo; que la Ley Federal del Trabajo, de algún modo resuelve tal situación con la insumisión al arbitraje (artículo 49) o la responsabilidad del conflicto (artículo 947), mecanismos legales mediante los cuales no se puede obligar a la patronal a la reincorporación del personal de confianza; que, por tal motivo, la Ley Federal del Trabajo, sin distinguir clases, otorga el derecho a la estabilidad en el trabajo, con la modalidad de que en tratándose de los de confianza, el patrón no está obligado a reinstalarlos y que, por tal motivo, dicha legislación es la que debe aplicarse al caso concreto.

2) Que, contrario a lo estimado por el Tribunal Colegiado del conocimiento, a los trabajadores sujetos a la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz no les es aplicable el artículo 123, apartado B, fracción IV, ya que dicho precepto constitucional regula la relación de trabajo entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores, pero no para las entidades federativas, siendo aplicable en este caso el contenido del artículo 116 constitucional, fracción VI, y como tal, no tenía que seguir las bases del apartado B del artículo 123, pues no es un mandato expreso que se ajustara a lo previsto en la norma constitucional citada en último término, sino que podía también acatar los principios del apartado A y la Ley Federal del Trabajo, normas que protegen en mayor medida los derechos del recurrente.

55. De los argumentos antes sintetizados, se tiene que la pretensión del recurrente es únicamente hacer valer que a la situación jurídica concreta le es aplicable la Ley Federal del Trabajo, ya que esta última, a su parecer, otorga mayores beneficios que la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz.

56. Como se ve, las alegaciones antes reseñadas no constituyen un argumento de constitucionalidad que enfrente lo previsto en el artículo 7o., último párrafo, de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz, con la Norma Suprema, en el caso, el numeral 123, apartado B, fracción XIV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino que dichos argumentos se encuentran enderezados a que en su caso se aplique una ley reglamentaria distinta a la que le fue aplicada, lo que pone de relieve que en el caso no

se está ante un planteamiento de carácter constitucional, sino de mera aplicabilidad de normas, esto es, un argumento de legalidad, motivo por el cual, debe declararse **inoperante**, en tanto que en esta instancia sólo se pueden examinar cuestiones propiamente constitucionales.

57. Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 53/98, emitida por esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"Novena Época

"Núm. Registro IUS: 195743

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo VIII, agosto de 1998

"Materia: común

"Tesis: 2a./J. 53/98

"Página: 326

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."

58. Por último, es inoperante lo alegado en el agravio reseñado en el inciso **D)**, en el que el recurrente esgrimió que la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz entró en vigor posteriormente a la entrada en vigor del Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el once de agosto de mil novecientos setenta y dos; y, por tanto, el artículo 7o. de la Ley Estatal del Servicio Civil de Veracruz es inconvenional, porque vulnera el artículo 1o., inciso b), del mencionado convenio, ya que para establecer limitaciones o privaciones de derechos a los trabajadores, se tenía que tomar la opinión de las organizaciones de los trabajadores y los patrones, que existían al momento de la elaboración del ordenamiento legal que nos ocupa, lo cual no se realizó.

59. El argumento antes sintetizado es **inoperante**, en razón de que, con ello, pretende la desaplicación de la limitación prevista en el artículo 123, apartado B, fracción XIV, con apoyo en el Convenio 111 de la Organización Internacional del Trabajo; ello, en razón de que aun cuando el convenio inter-

nacional establezca una circunstancia en particular, en el caso, el requisito de tomar la opinión de las organizaciones de los trabajadores y los patrones, la expresión del Constituyente prevalece en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma derivada, con independencia de que tenga el mismo nivel que la Norma Fundamental.

60. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis 2a. XXIII/2014, emitida por esta Segunda Sala, la cual se transcribe a continuación:

"Décima Época
"Núm. Registro IUS: 2005826
"Instancia: Segunda Sala
"Tesis: aislada
"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*
"Libro 4, Tomo I, marzo de 2014
"Materia: común
"Tesis: 2a. XXIII/2014 (10a.)
"Página: 1075

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE ORDEN CONVENCIONAL.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel de los derechos reconocidos en la Constitución Federal, conformando un mismo catálogo o cuerpo de derechos humanos sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; pero que cuando se está en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Norma Fundamental frente a cualquier norma de carácter internacional. En ese tenor, los agravios en los que se pretenda la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional, resultan inoperantes al tratarse, las primeras, de una expresión del Constituyente que prevalece en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma derivada, con independencia de que ésta tenga el mismo nivel que la Norma Fundamental."

61. No obsta a lo anterior el hecho de que el trabajador haya solicitado la suplencia de la queja deficiente; sin embargo, en el caso, esta Segunda Sala estima que en el caso concreto no hay queja deficiente por suplir.

62. En mérito de lo antes expuesto, al ser infundados e inoperantes los agravios hechos valer por la parte recurrente, lo procedente es confirmar, en la materia de la revisión, la sentencia recurrida.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **AMPARA Y PROTEGE** a *****, en términos de la sentencia recurrida.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales (ponente). Ausente el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que los derechos humanos previstos en los tratados internacionales se encuentran al mismo nivel que los reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conformando un mismo catálogo sin hacer referencia a una cuestión jerárquica; pero que cuando se esté en presencia de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional, prevalece o tiene aplicación directa el texto de la Ley Fundamental frente a cualquier norma de carácter

internacional. En ese tenor, los agravios en los que se pretenda la desaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional con apoyo en una disposición de carácter convencional resultan inoperantes, al tratarse aquéllas de una expresión del Constituyente que prevalece, en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma derivada, con independencia de que ésta tenga el mismo nivel que la Constitución Federal.

2a./J. 119/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 4267/2013. Ramiro Izcóatl Pérez García. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 161/2014. Armando Campos Calderón. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo en revisión 132/2014. Alfonso Gabriel García Lanz. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, en relación con el criterio contenido en esta tesis; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 595/2014. Saúl Iván Pérez Vertti Tenorio. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, en relación con el criterio contenido en esta tesis; votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Jannu Lizárraga Delgado.

Amparo directo en revisión 1607/2014. José Luis Pazzi Maza. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Laura Montes López.

Tesis de jurisprudencia 119/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de noviembre de 2014.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CUANDO SE DESECHA POR IMPROCEDENTE NO OPERA EL CRITERIO SOSTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 39/2011, DE RUBRO: "AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA DEBE DEJARSE INSUBSISTENTE."(*).

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1168/2014. 14 DE MAYO DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, toda vez que el recurso fue interpuesto en contra de una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver un juicio de amparo directo en materia de trabajo y se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Antecedentes.** Los elementos necesarios para la resolución del presente asunto son los siguientes:

I. Antecedentes.

• **Mediante escrito presentado el 25 de septiembre de 2009, ante la Oficialía de Partes de la Junta Local de Conciliación y Arbitraje en el Distrito Federal, ***** , por conducto de su apoderado, demandó de ***** , ***** , ***** y/o de quien resulte ser patrón, propietario o responsable de la fuente de trabajo, el pago de las prestaciones consistentes en indemnización constitucional, salarios caídos, prima de antigüedad, nulidad de documentos, aguinaldo, con motivo de que fue despedido injustificadamente (fojas 1 y 2 del juicio laboral).**

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 39/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 471.

• **La demanda se admitió y radicó el 6 de octubre de 2009, en la Junta Especial Número Dos de la Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, bajo el expediente ***** (foja 5 del juicio laboral).**

• **Seguido el juicio laboral el 6 de febrero del 2013, la Junta emitió el laudo, mismo que culminó en los siguientes puntos resolutivos (foja 290 a 298 del juicio laboral):**

"PRIMERO.—La parte actora probó parcialmente la procedencia de sus acciones y pretensiones, la demandada ***** no justificó sus defensas y excepciones, los demandados *****, ***** y ***** justificaron sus defensas y excepciones, el Instituto Mexicano del Seguro Social no compareció a juicio, en consecuencia.

"SEGUNDO.—Se condena a la demandada *****, a pagarle al actor ***** la cantidad de \$***** (*****/100 M.N.), salvo error u omisión de carácter aritmético, por concepto de indemnización constitucional, salarios caídos sin perjuicio de los que se sigan venciendo hasta el cumplimiento del presente fallo, prima de antigüedad, vacaciones, prima vacacional, aguinaldo, salarios devengados, días de descanso semanal, prima dominical, días de descanso obligatorio y fondo de ahorro. Asimismo, se condena a la parte demandada a inscribir retroactivamente a la parte actora ante el IMSS, Infonavit y SAR, así como a realizar el pago de las cuotas correspondientes, dejando a salvo los derechos del actor respecto del reclamo de reparto de utilidades y absolviendo a la demandada de las demás prestaciones que le fueron reclamadas, de conformidad con lo expresado y motivado en los considerandos correspondientes de la presente resolución.

"TERCERO.—Se absuelve a los demandados ***** y ***** del pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas, de conformidad con lo expresado y motivado en los considerandos correspondientes de la presente resolución.

"CUARTO.—Respecto de los demandados ***** e *****, lo procedente es absolverlos del pago y cumplimiento de las prestaciones que le fueron reclamadas, dejar a salvo sus derechos como organismos fiscales autónomos, de conformidad con lo expresado y motivado en los considerandos correspondientes de la presente resolución."

• **Contra tal determinación, tanto el actor como el demandado, promovieron juicio de amparo directo, radicados en el Tribunal Colegiado**

del conocimiento bajo los expedientes ***** y ***** , respectivamente, y fueron resueltos en la misma sesión del 20 de febrero de 2014, concediendo el amparo para efectos al actor y negándolo al patrón.

- En su contra, la parte demandada interpuso el recurso de revisión en que se actúa.

II. Conceptos de violación. Al respecto, mencionó el quejoso lo que a continuación se sintetiza:

- El laudo que se combate viola en su contra los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, así como los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo, en razón de que dicha resolución no es clara, precisa y congruente con la demanda, contestación y pruebas ofrecidas en el juicio, como de autos se desprende.

- Esto es así, en primer lugar, porque de la demanda interpuesta por el actor, en el principal, se desprende de los hechos que pretende una supuesta relación de trabajo y supuesto despido injustificado y, por su parte, la quejosa se excepcionó acreditando que la relación que existió entre la moral compareciente y el actor, fue de naturaleza agraria y con el carácter de socio, como fácilmente se desprende con el instrumento público número 66.060, de fecha 20 de abril de 2007, pasado ante la fe del notario público número 41, Lic. Santiago Javier Covarrubias y González, con residencia en esta Ciudad de México, Distrito Federal, de donde se desprende que el fedatario en cuestión da fe de la separación y admisión de socios, el aumento al capital social, el nombramiento del primero y segundo vocales de la comisión de administración y la aclaración del artículo 5 del estatuto social de la moral quejosa, mediante la cual a foja 9 de dicho instrumento se desprende que con fecha 3 de noviembre de 2006, dato que obra a foja 7 de dicho instrumento, de que al actor, ***** , se le nombró como nuevo socio de la sociedad de nombre; ***** , con pleno consentimiento, tan fue así, que firmó al calce el acta de asamblea, siendo una de sus firmas de la misma, cuestión de la cual dio fe el citado fedatario, como de la misma se desprende, instrumento relacionado con el instrumento público número 109,559, de fecha 25 de noviembre de 1994, pasado ante la fe del notario público número 18, Lic. Alejandro González Polo, con residencia en esta Ciudad de México, Distrito Federal, instrumento público que se ofreció oportunamente en juicio por la quejosa, y en la que consta la constitución de la ... denominada: ***** , documentales públicas que la responsable no valoró adecuadamente y, con su proceder, conculcó los

derechos procesales de la hoy quejosa; en segundo lugar, la responsable viola el principio de seguridad jurídica, al valorar subjetivamente, en el laudo que se combate, cuando imputa que, a mayor abundamiento, la parte actora exhibió una documental privada consistente en una carta dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social, suscrita por ***** , en su carácter de representante legal de la hoy quejosa; documental a la cual la responsable le concede valor, y con la cual se generó a favor del actor la presunción de la existencia del vínculo laboral, lo que desde luego resulta una violación a los derechos procesales de la hoy quejosa, en virtud de una valoración incongruente con las pruebas aportadas por las partes, ya que la quejosa no toma en cuenta las instrumentales públicas aportadas por la demandada en los instrumentos citados y de los cuales se desprende fehacientemente la calidad de socio del actor, de la ... denominada: ***** , y de que el actor, con ninguna de sus pruebas, acredita fehacientemente tener una relación con la quejosa diversa a la agraria. Esto es así, si tomamos en cuenta que de las pruebas ofrecidas por el actor, con ninguna acredita la supuesta relación de la que se duele en su escrito de demanda; tan es así, que sus pruebas ofrecidas en su escrito de fecha 16 de marzo del 2010, y que ofreció en audiencia de fecha 30 de noviembre de 2011, por lo que respecta a la testimonial ofrecida en su apartado VIII, de sus pruebas, a cargo de ***** , ***** y ***** , en acta de fecha 15 de octubre del 2012, le fueron desechados los citados testigos por falta de interés jurídico para su desahogo, con lo cual, demuestra la actora un proceder contrario a derecho y que la responsable no tomó en cuenta al momento de dictar la resolución que se combate. No obstante a lo anterior, también es de tomar en cuenta que, por lo que respecta a la afiliación del actor al IMSS, resulta por la flexibilidad de la Ley del Seguro Social, que permite la afiliación de socios de sociedades de producción rural, sin que esto implique reconocimiento o presunción alguna como trabajador a los citados socios de la hoy quejosa; en tercer lugar, la responsable también aplica mal la tesis I.6o.T.308 L, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXV, enero de 2007, página 2366, bajo el rubro: "SOCIOS O ASOCIADOS DE PERSONAS MORALES. SIN EN LAS FUNCIONES QUE REALIZAN NO SE ENCUENTRA EL ELEMENTO SUBORDINACIÓN, SINO QUE FORMAN PARTE DE LA ESTRUCTURA DE AQUÉLLAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE TRABAJADORES."; en razón de que la parte quejosa demostró fehacientemente y en forma invariable que la relación que unió al hoy actor con la quejosa, ***** , mediante los instrumentos números 66,060 de fecha 20 de abril del 2007 y 109,559 de fecha 25 de

noviembre de 1994, citados con antelación, fue de naturaleza agraria y que formó parte de su estructura social, como de las mismas se desprende, y que el actor con ninguna de sus pruebas ofrecidas en juicio demostró su supuesto carácter de trabajador, y menos que haya existido entre el actor y la quejosa subordinación y, en cuarto lugar, el laudo que se combate también viola los derechos de mi representada, cuando pretende concluir, que: "En las circunstancias anteriores esta autoridad laboral considera que contrario a la afirmación por la demandada el vínculo que existió entre el actor y *****", era de naturaleza laboral"; en razón de que como ha quedado demostrado a lo largo del presente escrito, la quejosa ha demostrado fehacientemente y mediante sus pruebas ofrecidas que la relación que existió entre el actor y la quejosa, fue de naturaleza agraria, socio de la sociedad de nombre: *****", con pleno consentimiento, tan fue así, que firmó al calce el acta de asamblea, siendo una de sus firmas de la misma, cuestión de la cual dio fe el citado fedatario, como de la misma se desprende, por lo cual, ese tribunal, deba amparar y proteger a la hoy quejosa, para que la responsable dicte un nuevo laudo en el cual se resuelva que la demandada, *****", sí justificó sus defensas y excepciones y se le absuelva del pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas.

- La responsable realizó una violación manifiesta de la ley, dejando al quejoso en completo estado de indefensión, pues violó en su agravio preceptos tales como el 841 y el 842 de la Ley Federal del Trabajo, en agravio del quejoso, por tanto, en el estudio y resolución de esta demanda procede la aplicación a favor del quejoso del artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo, puesto que la responsable ha realizado una violación manifiesta de los preceptos legales invocados y se creó en el quejoso un estado de indefensión.

- A manera de conclusión, expuso que resulta claro y evidente que la responsable, con el acto reclamado, ha sido violatoria de los derechos humanos o garantías individuales de los quejosos, previstas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, tal como lo ha demostrado en este recurso, porque se violaron sus derechos humanos de la persona moral de derecho agrario, por tanto, lo procedente es que la Justicia de la Unión otorgue el amparo y protección que se demandan para que se deje sin efecto el acto reclamado y, en su lugar, proceda la responsable a dictar un nuevo laudo, en el cual se resuelva que la demandada *****", sí justificó sus defensas y excepciones, y se le absuelva del

pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas.

III. Consideraciones de la sentencia recurrida. El Tribunal Colegiado argumentó lo siguiente:

"SEXTO.—Son infundados los conceptos de violación vertidos por la quejosa.

"Los antecedentes del asunto han quedado reseñados en el juicio DT. *****, relacionado al presente, el cual fue promovido por *****, parte actora en el juicio de origen.

"Cabe recordar que el actor se dolió de ...

"Al contestar la demanda ***** negó la relación laboral; adujo que: ...

"La Junta responsable, en seis de febrero de dos mil trece (fojas 290-298), emitió el laudo que ahora constituye el acto reclamado. ...

"Entonces, de las pruebas que ofertó se concluyó que ...

"Ahora bien, en desacuerdo con lo resuelto ***** interpuso el juicio de amparo, que ahora nos atañe, en el que esencialmente en sus motivos de inconformidad señaló ...

"Lo cual es infundado.

"En cuanto a la falta de fundamentación y motivación aducida, contrario a lo que expone, el laudo combatido contiene una serie de argumentos a lo largo de los considerandos que comprende, lo que se traduce en el cumplimiento del requisito de motivación que exige el artículo 16 constitucional, ya que se encuentran invocados los artículos 123 constitucional, apartado 'A', fracciones XX; así como los numerales 65, 75, 63, 69, 71, 74, 76, 80, 82, 87, 92, 99, 125, 162, fracción III, 485, 486, 516, 621, 784, fracción XIV, 840, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo; y demás pertinentes y aplicables al caso, lo que constituye el requisito de fundamentación a que se refiere el citado artículo constitucional.

"Asimismo, citó en apoyo al mismo las tesis que estimó procedentes, expresó los motivos y fundamentos legales en que se apoyó; y del principio de

congruencia previsto en el citado artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, señaló las consideraciones de hecho y de derecho que tomó en cuenta para decretar a su juicio las condenas y absoluciones que decretó.

"Cuando aduce que la responsable no tuvo en cuenta que la demandada se excepcionó acreditando que la relación que existió entre ésta y el actor, fue de naturaleza agraria y con el carácter de socio, tal como se desprende del instrumento público que exhibió como prueba, donde se advierte que al actor se le nombró como nuevo socio de *****; con pleno consentimiento de su parte, tan fue así que firmó al calce del acta de asamblea.

"Ello también es infundado.

"Al contestar la demanda, la sociedad se excepcionó, aduciendo la inexistencia de la relación de trabajo entre las partes, en razón de que, lejos de ser trabajador, era socio de la moral demandada, por lo que eran improcedentes las prestaciones que reclamaba.

"Que del instrumento público que exhibió como prueba se advertía que al actor, con su consentimiento, se le nombró como socio de la demandada el veinte de abril de dos mil siete, motivo por el cual, no pudo haber sido despedido como éste lo afirmó.

"Ahora bien, independientemente de ello, de las pruebas aportadas se advierte la existencia de subordinación entre las partes, la cual presume la existencia de un vínculo laboral con los demandados.

"Con el objeto de llegar a la conclusión anterior, es necesario hacer algunas precisiones.

"El artículo 20 de la Ley Federal del Trabajo establece que: por relación de trabajo debe entenderse ...

"Así, la sola circunstancia de que una persona preste sus servicios a otra y reciba una remuneración por ello, no entraña, necesariamente, que entre ambos exista una relación laboral, pues para que surja ese vínculo es necesaria la existencia de subordinación, que es el elemento que distingue al contrato laboral de otros contratos, es decir, que exista por parte del patrón un poder jurídico de mando correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta el servicio, de acuerdo con el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del

patrón o de su representante, a cuya autoridad estará subordinado el trabajador en todo lo concerniente al trabajo.

"Tiene aplicación, al respecto, la citada tesis jurisprudencial número 357, sustentada por la Cuarta Sala ... que dice: 'SUBORDINACIÓN. ELEMENTO ESENCIAL DE LA RELACIÓN DE TRABAJO.'

"Además, debe verificarse la existencia de ciertos elementos, tales como: asignación de un lugar de trabajo determinado, horario, entrega de material para llevar a cabo su labor, así como las funciones a desempeñar.

"En el caso, el actor reclamó el pago de indemnización constitucional, salarios caídos, prima de antigüedad y demás prestaciones derivadas, debido a que había sido despedido injustificadamente de su empleo.

"En ese sentido, *****, por su propio derecho y como representante legal de la sociedad demandada y apoderado de *****, al contestar la demanda, señaló que el actor no fue despedido de su empleo, ya que nunca se dio una relación laboral subordinada, pues éste tenía la calidad de socio de la demandada.

"A fin de probar sus pretensiones y defensas, las partes ofrecieron las siguientes probanzas:

"Por parte del actor: (se transcribe).

"Por su parte, la demandada ***** ofreció las siguientes probanzas: (se transcribe).

"Las posiciones que absolvió fueron las siguientes: (se transcriben).

"La documental consistente en: (se transcribe).

"En cuanto a los codemandados físicos ***** y *****, ambos de apellidos *****, ofrecieron como pruebas las siguientes: (se transcriben).

"Bajo ese contexto, la responsable determinó que la sociedad demandada no aportó elementos que demostraran fehacientemente la voluntad del actor para incorporarse como socio, ni que con anterioridad a su admisión hubiese prestado sus servicios personales y subordinados para la demandada.

"Sin embargo, consideró que con las pruebas allegadas por el trabajador, en específico, con la documental consistente en una carta dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social, suscrita por *****, en su carácter de representante legal de *****, con registro patronal *****, en la que manifestó que el actor *****, con número de afiliación ***** era trabajador de la demandada en comento (foja 189), documento al que le concedió valor, ya que no fue objetado en cuanto a su autenticidad de contenido y firma, con lo que se generó a favor del actor la presunción de la existencia del vínculo laboral, sin que la parte demandada haya aportado pruebas contundentes para desvirtuarlo.

"Lo anterior se considera legal.

"En efecto, dicha documental en su texto señala (foja 189): (transcribe).

"Al respecto, contrario a lo que hace valer la quejosa en segundo lugar, cuando refiere que el actor con ninguna de sus pruebas acreditó fehacientemente la relación laboral que afirmó tener con la ahora quejosa, resulta infundado su argumento.

"En primer término, porque la carga probatoria respecto a la relación laboral surgida entre las partes correspondía la demandada; sin embargo, contrario a lo que aduce fue correcto que la responsable tomara en cuenta la carta dirigida al Instituto Mexicano del Seguro Social, ya que de su lectura se advierte que el 9 de enero de 2008, *****, en su calidad de representante legal de la empresa *****, dirigió atento escrito al Instituto Mexicano del Seguro Social, 'Servicio de afiliación-vigencia de derechos' en el que reconoce como trabajador de esa sociedad a *****, desde el mes de septiembre de 2007, según afirmó constaba en sus registros laborales.

"Lo cual se opone cuando la demandada sostiene que el actor era socio a partir del 20 de abril de 2007 y que, por lo tanto, no podía ser trabajador.

"Por tanto, si el trabajador para acreditar la relación laboral cuya existencia negó el patrón, exhibe como prueba una carta de la que se desprende como empleado de la demandada a *****, la cual fue expedida por dicho empleador, en donde éste reconoce la relación laboral; de ahí que, como lo sostuvo la autoridad, ha de considerarse que esta prueba es apta para demostrar la relación, en la medida y alcance que se deduce de la apreciación misma, elemento de convicción que resulta reforzado con la presunción de los hechos narrados en la demanda derivados de la inspección a las documentales que debía conservar la patronal y no exhibió; lo que, en esas condiciones,

contribuyó a la demostración clara, precisa y completa de los hechos. De ahí que en contra de los argumentos expresados por la quejosa el trabajador sí demostró ser su trabajador.

"En tercer lugar, se duele que la responsable analizó incorrectamente la tesis de rubro: 'SOCIOS O ASOCIADOS DE PERSONAS MORALES. SI EN LAS FUNCIONES QUE REALIZAN NO SE ENCUENTRA EL ELEMENTO SUBORDINACIÓN, SINO QUE FORMAN PARTE DE LA ESTRUCTURA DE AQUÉLLAS, NO TIENEN EL CARÁCTER DE TRABAJADORES.', ya que la sociedad sí demostró que la relación que unía a las partes fue de naturaleza agraria, pues el actor formó parte de su estructura social.

"Ello es infundado.

"Cuando la quejosa refiere que la interpretación que se dio a la tesis en comento, por parte de la responsable, fue 'errónea', porque asegura que se acreditó que el accionante era parte de la estructura de la propia sociedad.

"Es así, en virtud de que, tal como lo consideró la autoridad, la sociedad demandada no aportó elementos que realmente demostraran que el trabajador se hizo socio bajo su consentimiento ni que con anterioridad a su admisión hubiese prestado sus servicios personales y subordinados para la demandada, ya que de las probanzas que ofreció no obra glosada en autos el acta de asamblea que, asegura, firmó al calce *****', en su calidad de socio, documental que insiste la quejosa es la que acredita el pleno consentimiento de su parte.

"En efecto, del instrumento público número 66,060, de 20 de abril de 2007, en el que consta la separación y admisión de socios que ofreció *****', a fin de acreditar que el accionante no fue su trabajador sino su socio; ello no es suficiente, porque si bien en el instrumento en comento, se desprende 'la separación y admisión de socios' de *****', cuya cláusula primera señala: 'B. La admisión como nuevos socios de las siguientes personas: Don *****.' no quiere decir que por ser socio no podría ser trabajador tal como lo consideró la Junta porque si bien esa calidad la adquirió a partir de esa fecha (20/abril/2007) el trabajador afirma haber sido su empleado desde el 2 de agosto de 1999, periodo que no justificó la sociedad con su material probatorio.

"Por último, en cuarto orden, refirió que, a través de sus pruebas, la quejosa sí demostró que la relación que la unía con el actor fue en su calidad de socio, tan era así que éste firmó al calce de la acta de asamblea, lo que se

contrapone cuando el accionante manifestó que no se tuvo su consentimiento para formar parte de la sociedad ahora quejosa.

"Argumentos que se consideran infundados.

"En cuanto a la firma que sostiene el actor estampó en el acta de asamblea, lo cual, según su dicho, demuestra su consentimiento como socio, sólo fue un argumento que como se anticipó no fue demostrado con material probatorio dentro del juicio de origen, ya que con ninguna de las pruebas que quedaron reseñadas en párrafos anteriores se logra acreditar tal afirmación.

"En las narradas condiciones, al resultar infundados lo conceptos de violación y sin que exista motivo para suplir la queja deficiente, al tratarse de la patronal quien ahora acude al juicio de amparo, lo que procede es negar el amparo solicitado. ..."

IV. Agravios. Al respecto, conviene englobarlos en los siguientes incisos:

a) En cuanto a la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, menciona el recurrente que el Poder Judicial Federal, a través de sus Ministros y Magistrados, son competentes para resolver la procedencia de este recurso ante el contraste que existe entre la **norma contenida en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo y los artículos 8.1, 8.2, incisos c y h, y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos** reconocida por el Estado Mexicano, toda vez que el artículo invocado de la Ley de Amparo limita la procedencia del recurso de revisión, al señalar que dicho recurso únicamente procede en contra de sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte u omita decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas. Ante tal contraste normativo y toda vez que, según criterio de Nuestro Máximo Tribunal señalado en sesión del 3 de septiembre de 2013, los derechos humanos deben ser aplicados a través del principio pro persona, a través de la conservación de la norma más protectora; la aplicación de la norma más favorable en presencia de conflictos normativos que requieren la primacía de uno de estos derechos, así como la interpretación con el sentido más protector en cuanto a desentrañar el sentido y la visión más favorable, el cual tiene origen en el artículo 31 de la Convención de Viena, que prevé que la interpretación de las normas contenidas

en un tratado internacional se debe tener en cuenta el objeto y fin, y de donde debe tenerse presente que tratándose de los derechos humanos, éstos consisten en conferir derechos a los individuos frente al Estado y no regular las relaciones entre los propios Estados, en sentido similar, se refiere en el pacto internacional de derechos civiles y políticos de 1966, en su artículo 5 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, de 1979, en su artículo 23, la Convención sobre Derechos del Niño, en su numeral 41, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en su numeral 29, entre otros instrumentos.

En tales circunstancias, solicita que se aplique el control de convencionalidad *ex officio* a su favor, a efecto de que se deje de aplicar el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo y, en su lugar, se apliquen los artículos 8.1, 8.2, incisos c y h, y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos y en los demás invocados de las otras convenciones reconocidas por el Estado Mexicano, para el efecto de que se admita a trámite este recurso, máxime que, en la especie, la quejosa en su escrito de demanda de amparo planteó violaciones constitucionales de legalidad, debido proceso y acceso a la administración de justicia pronta, expedita e imparcial, violaciones que en la sentencia que se recurre con número *****, fueron inconstitucionalmente omitidas.

Acto seguido, realiza varias precisiones respecto del control de convencionalidad, apoyado en varias sentencias internacionales, entre las que destaca el caso Rosendo Radilla Pacheco.

Agrega que el artículo 25 de la convención invocada establece el derecho a un "recurso efectivo y sencillo" de protección de los derechos humanos, entre ellos, el de acceso a la administración de justicia por medio del juicio de amparo que no se agota con el juicio, sino que se extiende a los recursos que dicho juicio contempla, porque el orden constitucional es el más apropiado para la defensa de los derechos humanos, por su carácter de valores superiores del ordenamiento, por tanto, este recurso es procedente con todas sus consecuencias legales.

Las limitaciones al recurso de revisión de las sentencias dictadas en juicio de amparo, contenidas en el artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo, son por sí solas violatorias del Pacto de San José. El Estado parte, como lo es el mexicano, por medio de su Poder Judicial, tiene la responsabilidad de asegurar la debida aplicación del juicio de amparo con todos sus recursos, en virtud de que el juicio no se agota

con la tramitación para alcanzar sentencia, cuando la misma debe ser revisada por las autoridades superiores, máxime que toda sentencia está sujeta al error humano o falta de una correcta apreciación tanto del procedimiento como de la correcta valoración del haber probatorio, por tanto, en el derecho internacional donde encuentran fundamento los procesos que tutelan los derechos fundamentales, como el amparo con todos sus recursos, deben ser útiles y procedentes en la práctica, teniendo la persona quejosa la "posibilidad real" de interponerlo, sin que haya medidas que impidan o dificulten hacer uso de ellas, y sin que "por las condiciones generales del país o, incluso, por las circunstancias particulares de un caso dado", incluyendo su excesiva prolongación, se produzca una denegación de justicia. Dichos recursos, entre ellos el de revisión de las sentencias, deben ser desarrollados conforme a las garantías del debido proceso, previstas en los artículos 8.1, 8.2 y 25 del Pacto de San José, incluyendo, desde luego, su tramitación.

El régimen internacional del derecho de amparo con sus recursos es no sólo justo, sino conveniente para repensar nuestra institución procesal tradicional a la luz de los preceptos interamericanos; en aras de la sencillez y la efectividad del acceso a la justicia, por tanto, las causales de improcedencia del juicio de amparo deben reducirse al mínimo, buscando siempre ampliar el ejercicio del derecho de acción, sin perder de vista los derechos humanos del debido proceso.

No podemos dejar de observar que la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, incluyó en la esfera de protección del juicio de amparo, los derechos humanos garantizados por los tratados internacionales; aplicando el criterio por el cual la Suprema Corte prescribió el control difuso, esto significaría que sólo a través del juicio de garantías puede vigilarse el cumplimiento de esos derechos. Empero, el control de convencionalidad es de naturaleza difusa porque corresponde a todos los "Jueces y tribunales internos", para considerar la admisibilidad y la procedencia del recurso de revisión que se interpone, especialmente tratándose del quebrantamiento de derechos humanos consagrados tanto en nuestra Constitución como en el Pacto de San José, para que las autoridades, sobre todo las de amparo, controlen dicha constitucionalidad, y su obligación de aplicar preferentemente el derecho internacional, porque en esos casos ambos órdenes tienen la misma materia.

b) En cuanto a las consideraciones del Tribunal Colegiado, el recurrente se queja de aspectos de legalidad, tocantes a que:

- Dejó de apreciar que la relación que une a las partes es meramente agraria y con el carácter de socio del actor del juicio de origen, tal y como se desprende del instrumento público número 66,060, de fecha 20 de abril de 2007.

- De la que se desprende plenamente la separación y admisión de socios de la quejosa, entre los cuales se admitió a ***** (el tercero interesado, actor en el juicio de origen), acto jurídico al que el Tribunal Colegiado no le otorgó el valor preciso que tiene, por tanto, resulta ilegal por incongruente, que no obstante que la tercero interesada no aportó elementos probatorios con los cuales demostrara fehacientemente la relación contractual laboral de ***** con la quejosa, haya consentido el laudo recurrido en amparo que incongruente e ilegalmente condenó en derecho laboral a la quejosa cuando la contienda, en todo caso, corresponde al derecho agrario y no al laboral en que se encuentra la litis, sin considerar la voluntad de *****, plasmada en la documental pública referida, con la que plenamente se demostró su calidad de socio de derecho agrario de la quejosa y no trabajador de derecho laboral.

- La recurrente no tenía por qué probar el hecho negativo de trabajador del tercero interesado, sino, en cambio, el hecho positivo de su calidad de socio de *****.

- El tribunal de forma por demás incongruente dio valor probatorio a la documental privada de fecha 9 de enero de 2008, ofrecida por la contraparte, máxime que el tribunal en su injusta sentencia reconoció que no fue perfeccionada (p. 47, punto X, del amparo *****), no obstante, incongruentemente le dio valor, cuando dicha documental se originó para el único efecto de que el socio ***** tuviera acceso al servicio médico, ya que con calidad de socio es legal y posible tenga ese servicio, pero esa situación de ninguna manera lo convierte jurídicamente en trabajador de derecho laboral, y fundándose en esa situación el Tribunal Colegiado omitió el análisis y el estudio oficioso del derecho humano que tiene todo individuo al debido proceso y seguridad jurídica, conforme a lo establecido en nuestra Carta Magna y los tratados internacionales que México ha firmado.

- No obstante que la relación entre las partes del juicio de origen son de derecho agrario, el tribunal consideró que fue correcto que la responsable arrojara a la quejosa la carga de la prueba, cuando en dicha materia agraria la carga de la prueba tiene diferentes connotaciones,

amén de que colocó con dicha consideración a la quejosa en completo estado de indefensión, al someterla a probar el hecho negativo de que el tercero interesado era trabajador, cuando lo único que pudo y probó fue que su calidad es de socio y, por lo tanto, lo consecuente debió ser que la Junta se declarara incompetente para conocer y mandar el expediente al Tribunal Agrario correspondiente y no entrar al fondo del asunto que le es ajeno y por lo mismo incompetente para conocer, porque, de lo contrario, ha convertido en trabajador a una persona que es socio de la quejosa, además la quejosa en la secuela de procedimiento interpuso incidente de incompetencia, el cual desechó la responsable argumentando que, al respecto, haría un análisis al momento de dictar el laudo, acto reclamado, incidente que en el laudo no se hizo estudio pormenorizado alguno, violación que el tribunal tampoco abordó ni pronunció en la sentencia ******, que se recurre argumento o estudio de constitucionalidad alguno al respecto, violando así el valor probatorio y la naturaleza de la verdadera relación contractual entre las partes del juicio de origen, en franca violación a la legalidad de la escritura pública que relaciona a las partes en comento y por lo mismo a los artículos 14 y 16 constitucionales.

- Si el Tribunal Colegiado hizo una valoración equivocada del instrumento público de referencia violó en agravio de la quejosa la legalidad de los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo y, por ende, ese principio constitucional contenido en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, amén de que, en la especie, el Tribunal Colegiado fundó incongruentemente en que entre el socio y la quejosa hubo relación de subordinación y explica por qué es así.

- El tribunal dio mayor valor probatorio a una documental privada frente a una documental pública en agravio de la quejosa.

- El tribunal ilegalmente consideró como presunción legal el resultado de la prueba de inspección de documentos laborales ofrecida por el tercero interesado dentro del procedimiento y razona al respecto.

- En tales circunstancias, lo considerado por el Tribunal Colegiado, en cuanto a la relación contractual de las partes en el juicio de origen vuelve a ser violatorio del principio de legalidad, puesto que le ha restado aplicación y valor a la relación contractual en comento que es agraria y no laboral, lo cual, además, el tercero interesado no desvirtuó con documento o prueba alguna, máxime que la prueba testimonial que debió ser la idónea se declaró desierta en la especie; así, el fallo

que se recurre es ilegal e inconstitucional por todos los agravios aquí esgrimidos.

- El tribunal no advirtió ni estudió que la quejosa interpuso un incidente de incompetencia que no fue atendido y mucho menos estudiado en el acto reclamado ni en la sentencia ***** , dejando una vez más a la quejosa en estado de indefensión.

- Omitió cumplir la obligación de realizar control difuso para determinar si se violaron o no los derechos humanos que la quejosa hizo valer en sus conceptos de violación, en agravio y franca violación al artículo 103, fracción I, constitucional, asimismo, tampoco atendió la inconstitucionalidad, respecto de que la responsable dejó de estudiar el incidente de incompetencia de la Junta responsable para el efecto de dejar de conocer y turnar el expediente a la materia agraria, dejando con ello en estado de indefensión a la quejosa; tampoco estudió la inconstitucionalidad del laudo, al haber dado valor a una documental pública poniendo por encima una privada, lo que también se debe entender como una violación de legalidad del valor de las pruebas que encuentra sustento en el debido proceso constitucional, por tanto, y ante esas violaciones manifiestas a las leyes señaladas, solicitamos se aplique, al estudiar estos agravios, el artículo 79, fracción VI, de la Ley de Amparo a favor de la quejosa para el efecto de suplir las deficiencias de la que pudiere adolecer este recurso.

- La sentencia que se recurre es inconstitucional, llegando, incluso, a cometer absurdo jurídico, resulta que se condenó a la quejosa demandada del juicio de origen al pago de más de \$***** pesos, sin que la actora hubiera probado los hechos generadores de su acción, es decir, la relación contractual y el despido injustificado, puesto que no aportó prueba alguna con la cual haya probado precisa y plenamente tales circunstancias fácticas, lo que, a la luz del derecho humano de debido proceso, es violatorio tanto de ese derecho humano como del de legalidad y justicia pronta y expedita; por otro lado,

- También se viola el derecho humano de proporcionalidad de la condena salvaguardados por los artículos 1o. y 16 de nuestra Carta Magna en agravio de la quejosa, pues resulta que ahora la actora, aquí tercero interesada, pasa a ser dueña absoluta de facto de la sociedad demandada, pues tal y como consta en la escritura pública que obra en autos número 60,060 del notario público 41 del Distrito Federal, la sociedad cuenta con un capital social de \$***** pesos y la condena

es de más del triple, tal y como el Tribunal Colegiado lo ha dejado sentado como obligación para la responsable cuando acate la sentencia dictada en el amparo ***** (también impugnada en este recurso), del mismo tribunal, llega a tanto el absurdo de esta última sentencia que, incluso, se ordena revisar el nexa y la solidaridad como patrón de ***** , quien ni siquiera fue precisamente emplazado a juicio, tal y como de las constancias correspondientes se desprende.

• El tribunal y la autoridad responsable, por los extremos de las injustas sentencias que se recurren, pasan a ser cómplices del tercero interesado que obtendrá una ilegal por inconstitucional sentencia en fraude a la ley, lo cual, desde luego y a la luz de los controles difusos *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad de derechos humanos, es un injusto jurídico sentado en una sentencia ilegal y absurda, por lo pide que al estudiar este recurso se apliquen a favor de la quejosa los controles en comento, para el efecto de revisar a fondo los derechos humanos de la quejosa para fallar.

TERCERO.—**Procedencia del recurso.** En primer lugar, es pertinente tener en cuenta que de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende lo siguiente:

1. Por regla general, las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito no admiten recurso alguno;

2. La excepción a la regla anterior se da cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una norma general, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, se haya decidido o se omita decidir sobre la materia de constitucionalidad; y,

3. La materia del recurso de revisión, en estos casos, se debe limitar, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

Entonces, para que sea procedente el recurso de revisión en este caso, necesariamente se debe estar dentro del supuesto expresado en el punto 2

(dos) precedente, ya que, de otra manera, el medio de defensa resulta improcedente, por quedar comprendido dentro de la regla general de las sentencias dictadas en amparo directo por los Tribunales Colegiados de Circuito.

En otras palabras, de la interpretación armónica de las anteriores disposiciones, se desprende que la procedencia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en materia de amparo directo, se encuentra condicionada a que las sentencias decidan sobre la inconstitucionalidad de una norma general o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, que en dichas sentencias se omita el estudio de esas cuestiones cuando se hubieren planteado en la demanda, previa presentación oportuna del recurso, así como a que el problema de constitucionalidad (por interpretación de forma directa de una norma suprema o por análisis de una inferior jerárquicamente), debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia; de modo que la segunda instancia se abre sólo por excepción, en aquellos casos en los que resulte imprescindible la intervención de este Alto Tribunal.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo Número 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, cuyo punto primero establece que, para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se requiere que se reúnan los supuestos siguientes:

a) Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general o se establezca la interpretación directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones, en la demanda de amparo se haya omitido su estudio.

b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva o del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el segundo de los requisitos antes mencionados, el propio punto primero del acuerdo citado señala que, por regla general, se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, no se hayan expresado agravios o cuando éstos sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, y no se advierta queja deficiente que suplir.

Los anteriores lineamientos se recogen en las jurisprudencias de esta Segunda Sala, de rubros: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA,"² y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."³

Como se aprecia, para que en un caso concreto sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que reúna los siguientes requisitos: a) La existencia de la firma en el escrito de expresión de agravios; b) La oportunidad del recurso; c) La legitimación procesal del promovente; d) Si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad

² En cuyo texto dice: "Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, 86 y 93 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 5/1999, del 21 de junio de 1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, permiten inferir que un recurso de esa naturaleza sólo será procedente si reúne los siguientes requisitos: I. Que se presente oportunamente; II. Que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos; y III. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte; en el entendido de que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad; por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 64/2001, página 315)

³ En su texto dice: "Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia común, tesis 2a./J. 149/2007, página 615)

de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, e) Si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia.

En la especie, están satisfechos los requisitos de los incisos a) al c), ya que el presente recurso de revisión se presentó dentro del plazo de diez días hábiles que para tal efecto prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo, toda vez que la sentencia recurrida se notificó por lista a la parte quejosa el miércoles veintiséis de febrero de dos mil catorce,⁴ por lo que el plazo aludido transcurrió del **viernes veintiocho de febrero al jueves trece de marzo**, en tanto el escrito de expresión de agravios se presentó ante la Oficialía de Partes del Tribunal Colegiado del conocimiento **el doce de marzo**.⁵

Asimismo, el recurso de revisión se interpuso por parte legítima, debido a que el escrito de expresión de agravios fue firmado por *********, **apoderado legal de la persona moral quejosa**,⁶ personalidad que fue reconocida por la autoridad responsable en proveído de dieciséis de marzo de dos mil diez.

No obstante lo anterior, en cuanto a los diversos requisitos de procedencia d) y e), no se surten, por lo que debe desecharse el presente recurso de revisión, al no reunirse los requisitos de importancia y trascendencia, en razón de los siguientes argumentos:

CUARTO.—**Decisión.** Tal como quedó precisado en el considerando anterior, para calificar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, debe tenerse en cuenta que en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República, 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, 10, fracción III y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el citado medio de impugnación sólo es procedente **cuando en la sentencia respectiva se haya decidido sobre la constitucionalidad de una norma general que establezca la interpretación**

⁴ Foja 51 del juicio de amparo.

⁵ Al efecto, debe tener en cuenta que la notificación de la sentencia recurrida surtió efectos el 27 de febrero de 2014 y que fueron inhábiles los días 1, 2, 8 y 9 de marzo, por ser sábados y domingos, conforme a lo establecido por el artículo 19 de la Ley de Amparo vigente.

⁶ Foja 45 del juicio laboral.

directa de un precepto de la Carta Magna o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

Aspectos que en el presente caso no se satisfacen, por lo siguiente:

En efecto, examinada en su integridad la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento –transcrita en su integridad en el considerando segundo–, se advierte que atendió únicamente aspectos vinculados a cuestiones de legalidad que, por razón de sus funciones, le compete resolver.

En tal virtud, se reitera, el Tribunal Colegiado del conocimiento en ningún momento en la sentencia respectiva decidió sobre la constitucionalidad de una norma general que establezca la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni tampoco omitió decidir sobre tales cuestiones.

Esto es así, ya que de los conceptos de violación formulados por la parte quejosa se advierte que, en relación con el tema de los derechos humanos, únicamente señaló de manera genérica:

• Resulta claro y evidente que la responsable, con el acto reclamado, ha sido violatoria de los derechos humanos o garantías individuales de los quejosos, previstas en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, tal y como lo ha demostrado en este curso, porque se violaron sus derechos humanos de la persona moral de derecho agrario, por tanto, lo procedente es que la Justicia de la Unión otorgue el amparo y protección que se demandan para que se deje sin efecto el acto reclamado y, en su lugar, proceda la responsable a dictar un nuevo laudo, en el cual se resuelva que la demandada, *** sí justificó sus defensas y excepciones y se le absuelva del pago y cumplimiento de todas y cada una de las prestaciones que le fueron reclamadas.**

Como se advierte, la mención genérica de una supuesta violación de derechos humanos atribuida a la autoridad responsable, el quejoso la hizo depender de aspectos de legalidad, esto es, porque, a su juicio, el actor pretendió acre-

ditar una supuesta relación de trabajo y, por ende, el despido injustificado, pero él se excepcionó demostrando que la relación que existió no fue de naturaleza laboral, sino agraria y con el carácter de socios, lo que el Tribunal Colegiado del conocimiento desestimó en legalidad y, con base en las pruebas que obran en el sumario, concluyó que la relación sí era laboral, lo que, a la postre, fue determinante para decretar la constitucionalidad del acto reclamado.

De manera que si propiamente no existió en la demanda un planteamiento sobre violación en derechos humanos, es ineficaz una parte del agravio del recurrente, identificado **bajo el inciso b)**, en el que menciona que el Tribunal Colegiado omitió cumplir con la obligación de realizar control difuso para determinar si se violaron o no los derechos humanos que hizo valer en sus conceptos de violación, pues pierde de vista que la sola mención de que se violen derechos humanos no vincula al órgano colegiado para atenderlo, porque para que ello proceda se requiere de requisitos mínimos que satisfacer, como exponer qué norma ordinaria, aplicada en la sentencia o laudo reclamados, contraviene derechos humanos tutelados en preceptos de rango constitucional, lo que en el caso concreto no hizo el peticionario.

Además, la obligación de los órganos jurisdiccionales federales de realizar un control *ex officio* sobre la convencionalidad de normas, sólo se actualiza cuando tales órganos adviertan que un precepto legal contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, supuesto que tampoco se actualizó en el caso en estudio.

Sirven de apoyo a las anteriores conclusiones, las tesis 2a. XVIII/2014 (10a.) y 2a. XVII/2014 (10a.), aprobadas por esta Segunda Sala que, respectivamente, dicen:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.—El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación en los conceptos de violación de que las 'normas aplicadas en el procedimiento' respectivo son inconvencionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y qué derecho humano está

en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito o a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se requiere de requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos efectivamente planteados.¹⁷

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.—El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los Tribunales Federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora bien, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito."¹⁸

En cuanto a los restantes agravios formulados en el referido **inciso b)**, resultan inoperantes, en virtud de que el recurrente los hace derivar, exclusivamente, de aspectos de legalidad vinculados con el fondo del asunto, pues

⁷ Décima Época, página 1500, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número de registro digital: 2005721.

⁸ Décima Época, página 1499, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, número de registro digital: 2005720.

a través de ellos controvierte la manera en que fueron valoradas las pruebas del sumario, tanto por el órgano colegiado como por la responsable, lo que no es materia de estudio en el amparo directo en revisión, por disposición expresa del artículo 81, fracción II, párrafo segundo, de la ley de la materia, que dispone: "La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

Tiene aplicación al caso, la siguiente jurisprudencia de esta Segunda Sala:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."⁹

Expuesto lo anterior, resulta importante aclarar lo siguiente:

Como se informó en los antecedentes de la presente ejecutoria, paralelamente al juicio de amparo directo *****, en examen, el Tribunal Colegiado radicó también el diverso de la parte actora, **al cual le correspondió el número *******, los que fueron resueltos en la misma sesión de veinte de febrero de este año, negando la protección federal a la patronal y concediéndolo para efectos a la actora.

Ahora bien, en el escrito de interposición del recurso que se examina, el representante legal de la persona moral, dijo expresamente que: "... vengo a promover recurso de revisión en contra de las sentencias relacionadas por sus Señorías, ambas de fecha veinte de febrero de dos mil catorce, cuyos números al rubro se indican ... por virtud de las cuales ilegalmente se negó en la primera a la quejosa y otorgó en la segunda el amparo. ..."

Cabe destacar que el escrito en donde se interpuso el recurso de revisión, lo presentó el aquí recurrente dentro del amparo directo *****, y

⁹ Novena Época. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, agosto de 1998, materia común, tesis 2a./J. 53/98, página 326.

el Tribunal Colegiado lo tuvo por recibido por acuerdo de catorce de marzo de este año y ordenó su remisión a este Alto Tribunal,¹⁰ sin que se haya hecho salvedad alguna en cuanto a que se impugnaban las dos sentencias de los amparos relacionados.

Por su parte, el presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación admitió el recurso sólo por lo que hace a la sentencia de amparo directo dictada en el juicio *****; pues dijo: "... hace valer recurso de revisión contra la sentencia de veinte de febrero de dos mil catorce, dictada por el ... en el juicio de amparo directo *****; asunto en el que plantea la convencionalidad del artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo; y toda vez que el referido recurso fue interpuesto en tiempo y forma legales, procede admitirlo. ..."

De las constancias del expediente en que se actúa no se advierte que el recurrente hubiera interpuesto recurso de reclamación contra la admisión del recurso de revisión en amparo directo, por lo que quedó firme esa determinación.

Ahora, en los agravios sostiene el recurrente:

• **También se viola el derecho humano de proporcionalidad de la condena salvaguardado por los artículos 1o. y 16 de nuestra Carta Magna en agravio de la quejosa, pues resulta que ahora la actora, aquí tercero interesada, pasa a ser dueña absoluta de facto de la sociedad demandada, pues tal y como consta en la escritura pública que obra en autos número 60,060 del notario público 41 del Distrito Federal, la sociedad cuenta con un capital social de \$100,000.00 pesos y la condena es de más del triple, tal y como el Tribunal Colegiado lo ha dejado sentado como obligación para la responsable cuando acate la sentencia dictada en el amparo ***** (también impugnada en este recurso), del mismo tribunal, llega a tanto el absurdo de esta última sentencia que, incluso, se ordena revisar el nexos y la solidaridad como patrón de *****; quien ni siquiera fue precisamente emplazado a juicio, tal y como de las constancias correspondientes se desprende.**

En tal virtud, es inatendible el agravio mencionado, en el que se involucra genéricamente lo resuelto por el Tribunal Colegiado en la sentencia del

¹⁰ Foja 96 del amparo directo *****.

amparo directo *****', pues con independencia de que en este expediente el inconforme debió presentar su escrito de interposición del recurso, lo que no hizo, por acuerdo del presidente de este Alto Tribunal, el presente recurso se admitió únicamente para analizar la diversa sentencia del amparo directo *****', y esa determinación, como se expuso, quedó firme, dado que no se interpuso reclamación en su contra.

Por las razones expuestas, al haber resultado ineficaces, inoperantes e inatendibles los agravios hechos valer, lo que procede en el caso es desechar el presente recurso de revisión en que se actúa, al no reunirse los requisitos para su procedencia.

Sin que represente obstáculo a lo anterior, el hecho de que el recurrente, **en el agravio del inciso a)**, pretenda introducir como factor para la procedencia del recurso, lo dispuesto por el artículo 1o. de la Carta Magna, vinculado a diversos instrumentos internacionales, específicamente lo dispuesto **en los artículos 8.1, 8.2 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos**, de donde deriva la supuesta inconventionalidad del artículo 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente –que establece los supuestos de procedencia del recurso de revisión en amparo directo–, pues al respecto, esta Segunda Sala, al resolver el recurso de reclamación 436/2013, en sesión de siete de agosto de dos mil trece, por unanimidad de cinco votos, siendo ponente también el señor Ministro Alberto Pérez Dayán, ya analizó ese tema desde la perspectiva de los derechos humanos.

Efectivamente, ahí se sustentaron las siguientes consideraciones relevantes que son aptas para dar respuesta al agravio relativo del recurrente, pues se dijo:

Los artículos 6, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen lo siguiente:

"6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona."

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o Tribunal Superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

"2. Los Estados partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Tales preceptos prevén el derecho a la protección judicial. Al respecto, señalan, en esencia, que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Para el cumplimiento de este deber, el propio artículo 25.1 de la convención señala que los Estados partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Como se advierte, el citado artículo 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no tiene una condición de autoaplicatividad, pues no es en sí mismo el fundamento de la procedencia del recurso de revisión en el caso concreto, sino que únicamente establece un principio general, cuyas posibilidades habrán de articularse a partir de su desarrollo en el sistema legal, en el que se garantizará su decisión a cargo de la autoridad competente (artículo 25.2).

Por lo tanto, la propia convención establece una condición o reserva del sistema legal del Estado Mexicano, concordante, en este caso, con los artículos 17 y 14 constitucionales, conforme a los cuales, la administración de justicia se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes y con arreglo, precisamente, a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De esta manera, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pervive un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual se instrumentará este derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno.

En el caso concreto, el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, reglamentaria del artículo 107, fracción IX, constitucional, es categórico al establecer que procederá el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo, si se decide sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas –como se adicionó ahora en el artículo 81, fracción II, de esa legislación–, es decir, dicho recurso de revisión se encuentra condicionado.

Así, conforme al mismo principio de reserva reconocido en la convención, el recurso de revisión de que se trata sólo procederá en esas hipótesis, conforme a la teleología del propio Constituyente y del legislador federal, aun visto el caso desde la perspectiva del nuevo sistema constitucional en materia de derechos humanos.

Por lo tanto, si el propio artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que el recurso debe tener la finalidad de amparar a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos, esta finalidad no puede satisfacerse en la especie, porque precisamente el propio sistema jurídico, al regular el caso, establece cuáles son los requisitos para su admisión; por lo tanto, si bien se colman los extremos señalados en ese pacto internacional, al existir el medio de defensa; lo cierto es que está acotado, pues son la misma Constitución y la ley las que condicionan el derecho a la impugnación en casos como el que se analiza, y a esta reserva de la fuente debe estarse también por disposición expresa del propio tratado.

En consecuencia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no es fuente de la procedencia del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de amparo directo, porque no regula esta hipótesis, sino que remite al sistema jurídico del Estado parte, que desde la perspectiva constitucional y legal resuelve la cuestión en la forma y términos precisados.

En este orden, debe concluirse que sólo podrá impugnarse la sentencia de amparo directo en las hipótesis varias veces señaladas, lo que no vulnera en perjuicio de la parte inconforme el derecho de interponer recurso efectivo, pues la condición para la procedencia de tal recurso, de ninguna manera, constituye transgresión a la convención citada, sino, por el contrario, ella misma prevé la reserva de que se trata.

Por lo que de ninguna manera se surte violación a derechos humanos, dado que este tipo de condición tiene como objetivo perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de supremo intérprete de la Constitución y de asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país, con lo cual podría decirse que se fortalece la descentralización de la justicia federal y se acerca la justicia al pueblo; sin que por ello se deje de observar la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así, debe estimarse que en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada –ahora artículo 81, fracción II–, puede condicionarse esa prerrogativa de impugnabilidad, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos pro-

cesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República.

Máxime si se considera que la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, del artículo 25 aludido, no llega al extremo de hacer procedente un recurso que no cumple con los requisitos establecidos para ello en la disposición interna, pues basta con la existencia de un recurso que dé resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos.

Razones por las cuales se considera ineficaz el planteamiento del recurrente, porque, se insiste, al preverse el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo cuando se trata de la materia de constitucionalidad de leyes o interpretación de preceptos del Pacto Federal, no se erige como limitante o restricción injustificada al referido derecho y, por tanto, el inconforme no queda en estado de indefensión.

Robustece lo anterior, el criterio de esta Segunda Sala en la tesis de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.—Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia —acceso a una tutela judicial efectiva—, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables."¹¹

Así, del precedente invocado del recurso de reclamación derivó la siguiente tesis sobre el tema:

¹¹ Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, materia constitucional, tesis 2a. LXXXI/2012 (10a.), página 1587.

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS NO CONSTITUYE UNA FUENTE DE PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.—El artículo mencionado prevé un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual se instrumentará el derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno; de manera que si el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, reglamentaria del precepto 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala categóricamente que el recurso de revisión en amparo directo procederá cuando en la sentencia respectiva se decida sobre la constitucionalidad de leyes o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, resulta inconcuso que la sola existencia de dicho medio de defensa en el ámbito nacional, por una parte, satisface la pretensión sobre el derecho al recurso y, por otra, condiciona su admisión. Consecuentemente, el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no constituye una fuente de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, porque no regula esta hipótesis, sino que remite al sistema jurídico del Estado parte, que desde la perspectiva constitucional y legal resuelve la cuestión en la forma y los términos precisados; máxime que la expresión de recurso efectivo implica prever dos instancias en los procesos ordinarios, pero no obstante que el juicio de amparo es un medio extraordinario de defensa, sus sentencias deben estimarse recurribles conforme a los presupuestos indicados."¹²

Por las relatadas consideraciones, resulta ineficaz el agravio expresado por el recurrente, pues queda claro que, en el caso, no era procedente el recurso de revisión ni constitucional ni legalmente, así como tampoco a la luz del marco que sobre derechos humanos impera en el país.

No es óbice a lo anterior que el presidente de este Alto Tribunal haya decidido admitir a trámite el recurso de mérito, pues el auto admisorio del recurso no es definitivo, siendo aplicable la tesis jurisprudencial que a continuación se cita:

"REVISIÓN EN AMPARO. LA ADMISIÓN DEL RECURSO NO CAUSA ESTADO.—La admisión del recurso de revisión por parte del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del de una de sus Salas es una determinación que por su naturaleza no causa estado, al ser producto de un

¹² Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, materia común, tesis 2a. XCII/2013 (10a.), página 1305.

examen preliminar del asunto, correspondiendo en todo caso al órgano colegiado el estudio definitivo sobre su procedencia; por tanto, si con posterioridad advierte que el recurso interpuesto es improcedente, debe desecharlo."¹³

Finalmente, no es el caso de dejar insubsistente el laudo de siete de marzo de dos mil catorce,¹⁴ dictado en el expediente laboral ***** , por la Junta responsable, en cumplimiento de la sentencia emitida en el diverso juicio de amparo directo ***** –promovido por el actor–, del índice del Tribunal Colegiado del conocimiento, el cual estaba relacionado con el amparo directo ***** , de donde derivó el presente recurso, toda vez que éste se desecha por improcedente y, por tanto, la situación jurídica creada por la sentencia de amparo no se verá modificada en lo absoluto.

Resulta aplicable la tesis XXX/2014 (10a.), aprobada por esta Segunda Sala, en sesión privada de cinco de marzo de dos mil catorce, pendiente de publicarse, cuyos rubro y texto a continuación se transcriben:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CUANDO SE DESECHA POR IMPROCEDENTE NO OPERA EL CRITERIO CONTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 39/2011, DE RUBRO: 'AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA DEBE DEJARSE INSUBSISTENTE.'(*).—De la citada jurisprudencia, deriva que en caso de que la autoridad responsable hubiese dictado un laudo o una sentencia en cumplimiento de un fallo constitucional que está sub júdice por haberse interpuesto en su contra el recurso de revisión, al resolverse éste deberá dejarse insubsistente tal laudo o sentencia. Sin embargo, la citada jurisprudencia no cobra vigencia en los casos en los que el recurso de revisión se declara improcedente, ya que la situación jurídica creada por la sentencia de amparo no se verá modificada en lo absoluto. En este sentido, el hecho de dejar insubsistente el laudo o la sentencia reclamada, lo único que ocasionaría es obligar a la autoridad responsable a dictar otra resolución exactamente igual a la emitida, cuestión que resultaría ociosa y que, lejos de generar un beneficio al quejoso, provocaría una dilación en la impartición de justicia. En congruencia con lo anterior, cuando el recurso de revisión se declara improcedente, resulta innecesario dejar insubsistente el laudo o la sentencia reclamados."

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

¹³ Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Materia: común. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, diciembre de 2007, tesis 2a./J. 222/2007, página 216.

¹⁴ Fojas 421 a 428 vuelta del juicio laboral.

ÚNICO.—Se desecha el recurso de revisión.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis aislada 2a. XXX/2014 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, página 1075.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. CUANDO SE DESECHA POR IMPROCEDENTE NO OPERA EL CRITERIO SOSTENIDO EN LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 39/2011, DE RUBRO: "AMPARO DIRECTO. LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE EN CUMPLIMIENTO A UNA SENTENCIA QUE NO HA CAUSADO EJECUTORIA DEBE DEJARSE INSUBSISTENTE."(*). De la jurisprudencia citada deriva que en caso de que la autoridad responsable hubiese dictado un laudo o una sentencia en cumplimiento de un fallo constitucional que no es definitivo por haberse interpuesto en su contra el recurso de revisión, al resolverse éste deberá dejarse insubsistente tal laudo o sentencia. Sin embargo, dicha jurisprudencia

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia 2a./J. 39/2011 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXXIII, marzo de 2011, página 471.

no cobra vigencia en los casos en los que el recurso de revisión se declara improcedente, ya que la situación jurídica creada por la sentencia de amparo no se verá modificada. En este sentido, el hecho de dejar insubsistente el laudo o la sentencia reclamada, lo único que ocasionaría es obligar a la autoridad responsable a dictar otra resolución igual a la emitida, cuestión que resultaría ociosa y que, lejos de generar un beneficio al quejoso, provocaría una dilación en la impartición de justicia. En congruencia con lo anterior, cuando el recurso de revisión se declara improcedente, resulta innecesario dejar insubsistente el laudo o la sentencia.

2a./J. 126/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2487/2013. Dionisio Mejía Cuevas. 29 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Disidente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.

Amparo directo en revisión 3691/2013. Guadalupe Daniela Castillo Palma. 29 de enero de 2014. Unanimidad de cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas en contra de consideraciones y porque no se incluyó un segundo resolutivo que dejara insubsistente el laudo reclamado. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Everardo Maya Arias.

Amparo directo en revisión 204/2014. Roberto Madrigal Salas. 30 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, en relación con el criterio contenido en esta tesis; votaron con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Amparo directo en revisión 1168/2014. Chileros, S. de P.R. de R.L. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 3206/2014. Armando Sandoval Castro. 22 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Everardo Maya Arias.

Tesis de jurisprudencia 126/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SÓLO SE ATRIBUYE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LA OMISIÓN DE ANALIZAR, DE MANERA OFICIOSA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE ES PARTE EL ESTADO MEXICANO, AUN CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 800/2014. 8 DE OCTUBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ENRIQUE SUMUANO CANCINO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 104 de la Ley de Amparo; 10, fracción V, 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en el punto tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de un recurso de reclamación interpuesto contra un auto dictado por la presidencia de este Alto Tribunal, cuyo conocimiento corresponde a las Salas.

SEGUNDO.—Procedencia y oportunidad. El recurso de reclamación es procedente, en términos de lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 104 de la Ley de Amparo, toda vez que se interpone por la parte a quien le fue desechado el recurso de revisión intentado de donde deriva el presente recurso.

Además, la interposición del recurso es oportuna, pues se realizó dentro del plazo de **tres días** a que se refiere el artículo 104 de la Ley de Amparo, que transcurrió del **jueves veintiuno al lunes veinticinco de agosto de dos mil catorce**, debiendo tomarse en cuenta que el auto impugnado se notificó a la parte recurrente mediante lista de **diecinueve de agosto de dos mil catorce**, surtiendo efectos al día hábil siguiente, esto es, el día **veinte de dicho mes y año**; luego, si el escrito mediante el cual se interpuso el recurso de reclamación se presentó ante este Alto Tribunal el **veintidós de agosto de dos mil catorce**, es claro que su interposición fue oportuna.¹

¹ Debiéndose descontar los días veintitrés y veinticuatro de agosto del año en curso por ser sábado y domingo.

TERCERO.—Proveído de presidencia impugnado. La materia del presente recurso de reclamación es el acuerdo de seis de agosto de dos mil catorce, emitido por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el amparo directo en revisión ******, que en su parte conducente, es del tenor siguiente:

"...

"México, Distrito Federal, a seis de agosto de dos mil catorce.

"Debe destacarse previamente que la tramitación del presente asunto se rige por lo dispuesto en la nueva Ley de Amparo, al derivar de un juicio de garantías iniciado bajo su vigencia.

"Precisado lo anterior, con el oficio de remisión de los autos el escrito original de expresión de agravios y el anexo de cuenta, fórmese y regístrese el toca de revisión relativo al juicio de amparo directo promovido por la parte quejosa al rubro indicada, contra actos de la Junta Especial Número Cuarenta y Cinco de la Federal de Conciliación y Arbitraje, y agréguese copia autorizada del presente proveído al cuadernillo de copias simples mencionado en la cuenta. Acúcese recibo.

"Ahora bien, como en el caso el solicitante de amparo, mediante escrito impreso, hace valer recurso de revisión, contra la sentencia de diecinueve de junio de dos mil catorce, dictada por el Primer Tribunal Colegiado en Materias Penal y de Trabajo del Séptimo Circuito, en el juicio de amparo directo ******, en el que a pesar de transcribir, de conformidad con el artículo 88 de la Ley de Amparo, la parte de la sentencia reclamada que a su parecer contiene el problema de **inconstitucionalidad, del análisis de las constancias de autos se advierte que en la demanda no se planteó concepto de violación alguno sobre la inconstitucionalidad, incluyendo inconveniencia, de una norma general o, se solicitó la interpretación de algún precepto constitucional o tratado internacional y, en consecuencia, en el fallo impugnado no se decidió u omitió decidir sobre esa cuestión, ni se estableció su interpretación directa,** por lo que debe concluirse que no se surten los supuestos de procedencia que establecen los artículos 81, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que proceda el recurso que se interpone, **razón por la cual debe desecharse.** Sirve de sustento, por las razones de su contenido, la jurisprudencia de la Segunda Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, número 2a./J. 149/2007, cuyo rubro es: 'REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.'; publicada en la página seiscientos quince, Tomo XXVI, agosto de dos mil siete, del

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época; así como la jurisprudencia de la Primera Sala de este Alto Tribunal, número 1a./J. 101/2010, –por identidad de razones– con el encabezado siguiente: 'AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. REQUISITOS DE PROCEDENCIA QUE DEBEN SER REVISADOS POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O DE SUS SALAS.'; publicada en la página setenta y uno, Tomo XXXIII, enero de dos mil once, del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época.

"En consecuencia, tomando en consideración que el recurso de revisión de que se trata es competencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de la fracción IX del artículo 107 constitucional; con fundamento en los artículos 10, fracción XII, 14, fracción II, párrafo primero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 91 de la Ley de Amparo, así como en los puntos segundo, fracción I, y primero transitorio del Acuerdo 5/1999 del Pleno de este Máximo Tribunal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, se acuerda:

"I. Se desecha por improcedente el recurso de revisión que hace valer el quejoso al rubro indicado, en virtud de que no se cumplen los requisitos que establecen los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

..."

CUARTO.—Agravios. En el recurso de reclamación el quejoso conforme argumentó, en síntesis, lo siguiente:

1. De la lectura del acuerdo recurrido, se advierte que el calificador no tomó en cuenta el contenido actual y vigente de la fracción II del artículo 81 de la Ley de Amparo, del que se desprende que el recurso de revisión también es procedente en amparo directo cuando se establezca la interpretación de un precepto constitucional relativo a los Derechos Humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubiesen sido planteadas, sin considerar además de que en el recurso de revisión (el cual fue interpuesto por la parte trabajadora, quien tuvo en su beneficio la suplencia de la queja durante todo el proceso), se plantearon, entre otras cosas, la solicitud de interpretación directa de las fracciones XXVII, incisos g) y h), XXVIII, del apartado A del artículo 123 constitucional, a la luz del Convenio 102 de la Organización Internacional del Trabajo, para así determinar si las pensiones derivadas de las jubilaciones son bienes que constituyen el patrimonio de los trabajadores y su familia y, en consecuencia, si tienen el carácter de imprescriptibles, irrenunciables e inalienables.

2. Por otra parte, contrario al análisis del revisor, dentro del juicio de amparo se hicieron valer violaciones a derechos humanos establecidos en la Constitución, los que son puntualmente señalados en el recurso de revisión desechado, cuyo estudio fue omitido por parte del Tribunal Colegiado desatendiendo los principios pro-persona, tutela judicial efectiva, control constitucional en sede nacional y la aplicación de la jurisprudencia de la Décima Época de este Alto Tribunal de rubro: "CONVENIO NÚMERO 102 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, RELATIVO A LA NORMA MÍNIMA DE LA SEGURIDAD SOCIAL. CUMPLE CON LOS REQUISITOS DE FORMA PARA INCORPORARSE AL ORDENAMIENTO JURÍDICO MEXICANO, PARTICULARMENTE EN MATERIA DE JUBILACIONES, PENSIONES U OTRAS FORMAS DE RETIRO."

QUINTO.—Estudio. Es **infundado** el recurso de reclamación, como se razona a continuación:

Para calificar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, debe tenerse en cuenta que en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República; 81, fracción II, de la Ley de Amparo; 10, fracción III y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el citado medio de impugnación sólo es procedente cuando en la sentencia respectiva se haya decidido sobre la constitucionalidad de una norma general, que establezca la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieran sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de Acuerdos Generales del Pleno, lo que en el presente caso no acontece.

Esto es así, ya que, examinada en su integridad tanto la demanda de amparo como la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado del conocimiento, se advierte que atendió únicamente aspectos vinculados a cuestiones de legalidad, que por razón de sus funciones le compete resolver, y negó el amparo al hoy recurrente.

En tal virtud, se reitera, el Tribunal Colegiado del conocimiento en ningún momento en la sentencia respectiva decidió sobre la constitucionalidad de una norma general, que establezca la interpretación directa de un precepto de la Carta Magna o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, ni tampoco omitió decidir sobre tales cuestiones.

Sin que obste lo anterior, que al redactar los conceptos de violación, el quejoso expusiera:

"VI.—Derechos Humanos y Garantías Constitucionales violadas e inaplicación de la jurisprudencia: La Constitución General de la República Mexicana establece entre otros derechos humanos y garantías constitucionales en los artículos 1o., 14, 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ...

"... los artículos de la Ley Federal del Trabajo vigente hasta el día treinta de Noviembre de 2012, aplicable al asunto de conformidad con el artículo XI transitorio, de la Ley Federal del Trabajo reformada, vigente a partir del 1o. de diciembre de 2012, ..."

"Primer concepto de violación, atinente a la incongruencia interna y externa del laudo de fecha 9 de diciembre del 2013, así como la violación al principio de exhaustividad, respecto a la omisión en la litis fijada a fin de determinarse la existencia o vínculo de la relación laboral entre la pluralidad de las demandadas atribuida por el actor Fernando Gatica Toledo a las empresas integrantes del 'Grupo PIASA' ...

"Segundo concepto de violación. Atinente a la congruencia interna y externa del laudo de fecha 9 de diciembre del 2013, por cuanto hace a la nulidad absoluta declarada del convenio de fecha 8 de enero del 2008 y al mismo tiempo la validez de un escrito de renuncia de la misma fecha, en el que existe identidad de objeto, de personas que intervienen en el acto jurídico consistente en dar por terminada la relación de trabajo por mutuo consentimiento congénita y principal que nacen al mismo tiempo para idénticos efectos ...

"Tercer concepto de violación. Atinente a la incongruencia externa expresada en la validez de la documental consistente en la renuncia de fecha 8 de enero del 2008, en los términos de la fracción i del artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo desvinculándola de la documental congénita y principal, el convenio de la misma fecha 8 de enero del 2008, en los que ambos se refieren a la terminación de forma voluntaria de la relación de trabajo que une a las partes; declarado viciado de nulidad absoluta, por la responsable ..., al que está ligada la renuncia en forma integral y es complementaria para la validez de la terminación de las relaciones laborales por mutuo consentimiento, por estar referido a los mismos sujetos de la misma relación laboral.

"Cuarto concepto de violación, atinente a los principios de exhaustividad, seguridad jurídica, debido proceso y al raciocinio y a la lógica jurídica,

así como a la jurisprudencia aplicable, respecto a la valoración subjetiva y arbitraria (sic) de ineficaz, de la prueba testimonial a cargo de la testigo Gabriela Zambrano Pita, por la responsable, así como del resto de las pruebas que de manera adminiculada producen la plena certeza de la coacción ejercida por las demandadas para la suscripción de la renuncia y el convenio de la supuesta terminación voluntaria de las relaciones laborales, fechados ambos el 8 de enero del 2008, exhibidos por la codemandada Servicios Azucareños Integrales, S.A. de C.V.

"Quinto concepto de violación, atinente a los principios de exhaustividad, seguridad jurídica, debido proceso, al raciocinio y a la lógica jurídica, así como la jurisprudencia aplicable; violaciones a dichos principios cometidos por la responsable al omitir de la litis, este aspecto de responsabilidad solidaria y en este respecto la falta de valoración jurídica y la falta de fundamentos y motivos para negarle eficacia probatoria, a los medios de convicción del proceso; a la tergiversación alejada de la verdad respecto del perfeccionamiento de las pruebas, así como a la omisión absoluta de analizar otras pruebas, ofrecidas por la actora en el juicio laboral 193/2008 del índice de la responsable y admitidas por ésta, que de manera adminiculada producen la plena certeza, de que las codemandadas forman una unidad económica, cuya empresa principal, es promotora Industrial Azucarera, S.A. de C.V. y en consecuencia la responsabilidad solidaria por virtud del vínculo laboral entre el que presta un trabajo y el que lo recibe; independientemente de que la remuneración por el trabajo realizado sea atribuible a una y a otra por estar al mando y ser de quien recibía órdenes el actor en el juicio principal.

"Sexto concepto de violación, atinente a la incongruencia externa e interna, y violación a los principios de exhaustividad y al consagrado en el artículo 17 constitucional, que hago consistir en la omisión de valoración de la prueba marcada con el numeral 19 de mi escrito de fecha 5 de enero del 2011, ofrecida en la audiencia de fecha 21 de enero del 2011, así como las pruebas ofrecidas como supervenientes de viva voz, en las audiencias de ofrecimiento y recepción de pruebas en su etapa de objeciones a las mismas, en las audiencias celebradas el 24 de junio del 2011 y 11 de octubre del 2011, aceptadas como ofrecidas en tiempo y forma dentro del periodo de pruebas mediante acuerdo de admisión de pruebas 11 de mayo del 2012; y la falta de valoración de todas y cada una de las pruebas ofrecidas por la parte actora, absteniéndose la junta responsable de expresar los fundamentos y la motivación en que se apoyó, para negarles eficacia probatoria, emitiendo juicios contradictorios con estas pruebas en el laudo de fecha 9 de diciembre del 2013, dictado por la responsable, violando con ello, lo establecido en los artículos 841, 842 y 848

de la Ley Federal del Trabajo y en consecuencia las garantías y los principios constitucionales antes mencionados. ..."

Como se aprecia, el quejoso en forma general y reiterada expuso que la autoridad responsable, en el laudo reclamado, incurrió en una violación a derechos humanos; empero, contrario a lo aducido en esta vía, no señaló ni siquiera de manera velada tratado alguno al que se refiriera.

En ese sentido, el hecho de que se autorice a examinar los conceptos de violación atendiendo la causa de pedir, no significa que la parte quejosa pueda limitarse a señalar que una norma general es inconstitucional y que el tribunal de amparo deba pronunciarse sobre el particular con base en el análisis oficioso de todos los tratados internacionales relacionados con lo que es materia de impugnación, aun cuando se alegue la violación a un derecho humano, ya que para ello es necesario que se precisen los motivos por los cuales se estima transgredido ese derecho y, en su caso, los instrumentos internacionales que lo tutelan.

En esos términos, se pronunció esta Segunda Sala en la siguiente tesis aislada:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SÓLO SE ATRIBUYE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LA OMISIÓN DE ANALIZAR, DE MANERA OFICIOSA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE ES PARTE EL ESTADO MEXICANO, AUN CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO.—El artículo 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión en amparo directo procede cuando se omite analizar la constitucionalidad de una norma general o interpretar los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, siempre y cuando tales aspectos hubieren sido planteados en la demanda. En tal sentido, el hecho de que se autorice a examinar los conceptos de violación atendiendo la causa de pedir, no significa que el quejoso pueda limitarse a señalar que una norma general es inconstitucional y que el tribunal de amparo deba pronunciarse sobre el particular con base en el análisis oficioso de todos los tratados internacionales relacionados con lo que es materia de impugnación, aun cuando se alegue la violación a un derecho humano, ya que para ello es necesario que se precisen los motivos por los cuales se estima transgredido ese derecho y, en su caso, los instrumentos internacionales que lo tutelan. En consecuencia, la sola circunstancia de que, al resolver el problema de constitucionalidad planteado en la demanda, el Tribunal Colegiado de Circuito omita

realizar un análisis oficioso de los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, no da lugar a estimar procedente el recurso de revisión, aun cuando se aduzca que en aquéllos se tutela un derecho humano.¹²

Por tanto, se estima acertada la decisión del presidente de este Alto Tribunal en el acuerdo impugnado, al haber desechado por notoriamente improcedente el recurso de revisión en amparo directo, interpuesto por la aquí recurrente.

Por otra parte, respecto a los argumentos planteados por la parte recurrente, referentes a que el Tribunal Colegiado fue omiso respecto de la interpretación directa de los artículos 1o., 14, 17 y 107, fracción IX, 123, fracciones XXVII, incisos g) y h), XXVIII y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como del Convenio Número 102, de la Organización Internacional del Trabajo y de los diversos 1, 2, 8, 8.1, 21, 21.1, 21.2 y 25 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José, Costa Rica); y 23 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, éstos devienen ineficaces, pues con independencia de que, en esencia, **son casi una reproducción de los agravios hechos valer en el recurso de revisión** desechado, el inconforme pierde de vista que es en la demanda de amparo y no en los agravios de la revisión es donde se tienen que expresar los planteamientos de constitucionalidad o convencionalidad, lo que en la especie no sucedió; por ende, no existe justificación para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, como lo ha sostenido esta Segunda Sala, en las tesis de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL PLANTEAMIENTO EN LOS AGRAVIOS DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY, TRATADO INTERNACIONAL O REGLAMENTO, O LA INTERPRETACIÓN DE UN PRECEPTO DE LA CONSTITUCIÓN, NO HACE PROCEDENTE EL RECURSO SI NO SE HIZO EN LA DEMANDA, O NO FUE EXAMINADO EN LA SENTENCIA RECURRIDA.— El que en el escrito de agravios por el que se interpone revisión en contra de una sentencia dictada en amparo directo se hagan planteamientos sobre constitucionalidad de leyes, tratados o reglamentos o sobre la interpretación directa de algún precepto de la Constitución, no hace procedente el recurso de revisión si tales cuestiones o bien no se hicieron valer en la demanda de garantías, o no fueron examinadas en la sentencia del Tribunal Colegiado, ya

² Tesis aislada, materia común, Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Tomo II, Libro 3, febrero de 2014, tesis 2a. XIV/2014 (10a.), página 1477.

que es requisito para la procedencia del recurso de revisión el que en la sentencia dictada en el amparo directo se decida sobre los aspectos señalados, o bien, se omita decidir al respecto cuando existen los argumentos relativos en la demanda de garantías, sin que se surta tal procedencia por la introducción de los planteamientos respectivos hasta el escrito de agravios en la revisión.³

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS PLANTEAMIENTOS DE CONSTITUCIONALIDAD CONTENIDOS EN LOS AGRAVIOS NO JUSTIFICAN SU PROCEDENCIA, SI NO SE HICIERON VALER EN LA DEMANDA DE AMPARO.— Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II, de la Ley de Amparo, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para que proceda el recurso de revisión contra las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, se requiere que en éstas se decida sobre la constitucionalidad de una norma de carácter general o la interpretación directa de un precepto de la Constitución General de la República, o bien, que habiéndose expresado tales planteamientos en los conceptos de violación, se hubiera omitido su estudio. Por tanto, las cuestiones de constitucionalidad formuladas por el recurrente en los agravios no pueden servir de sustento para determinar la procedencia de dicho recurso, porque para ello es necesario que tales cuestiones se hayan expuesto en la demanda de amparo o que exista un pronunciamiento o, en su caso, omisión en la sentencia emitida por el Tribunal Colegiado de Circuito."⁴

Por último, el quejoso reiteradamente solicita se observe el principio de suplencia de la queja, empero, el respeto a ese principio no puede llegar al extremo de modificar el régimen que ha establecido la Constitución General de la República, la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la jurisprudencia de este Alto Tribunal, respecto de la procedencia del recurso de revisión en contra de sentencias de amparo directo, pues de lo contrario, se haría procedente lo que tales ordenamientos no han regulado como tal.

Es aplicable a lo anterior, la tesis de jurisprudencia, emitida por esta Segunda Sala, cuyos rubro, texto y datos de localización son los siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LA SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE, POR SÍ SOLA, NO HACE PROCEDENTE EL RECURSO.— Conforme a

³ Novena Época. Instancia: Segunda Sala, jurisprudencia, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IX, junio de 1999, materia común, tesis 2a./J. 63/99, página 282.

⁴ Décima Época, Instancia: Segunda Sala, Tesis aislada, Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, julio de 2014, materia común, tesis 2a. LXIII/2014 (10a.).

los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 83, fracción V, de la Ley de Amparo; 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el recurso de revisión contra sentencias de Tribunales Colegiados de Circuito en amparo directo procede cuando decidan sobre la constitucionalidad de una ley, tratado internacional o reglamento, o bien, establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, así como cuando el Tribunal Colegiado de Circuito omita el estudio y decisión de esas cuestiones a pesar de haberse planteado en la demanda de garantías. Ahora bien, si no se plantea problema de constitucionalidad alguno, el recurso de revisión únicamente procede cuando el tribunal de amparo oficiosamente introduce ese tema en la sentencia recurrida, o bien, omite aplicar la jurisprudencia de este Alto Tribunal en la que se declare la inconstitucionalidad de preceptos aplicados al quejoso, siempre que se adecue al caso específico, en cuyo supuesto opera la suplencia de los conceptos de violación o de los agravios, de acuerdo con el artículo 76 Bis, fracción I, de la Ley de Amparo; sin embargo, este beneficio por sí solo no conduce a estimar que proceda la revisión en amparo directo por existir algún problema de inconstitucionalidad o de interpretación directa de una norma constitucional, que de oficio estuviera obligado a abordar el Tribunal Colegiado de Circuito, ya que el análisis de esos aspectos depende, por regla general, de que el agraviado los impugne en el juicio de garantías; además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación no podría analizar de oficio, en suplencia de la queja deficiente, si las normas aplicadas al quejoso contienen o no un vicio de inconstitucionalidad, pues sería tanto como aceptar que son procedentes todos los recursos de revisión en amparo directo en los que opera ese beneficio, situación que resulta inadmisibles porque daría lugar a una instancia oficiosa no establecida en la Ley Fundamental ni en la reglamentaria de la materia." (*Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Segunda Sala, jurisprudencia, Tomo XXIII, junio de 2006, tesis 2a./J. 81/2006, página 236, registro IUS: 174841)

En estas condiciones, esta Segunda Sala advierte que el acuerdo combatido se encuentra apegado a derecho, ya que tal y como lo determinó el Ministro presidente no se actualizan los requisitos de procedencia del recurso de revisión, en virtud de que en la demanda de amparo la parte quejosa no planteó la constitucionalidad de una norma de carácter general y, en consecuencia, el a quo no decidió ni omitió decidir sobre esa cuestión y tampoco interpretó disposiciones de la Constitución Federal o de derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

SEXTO.—Decisión. Al quedar demostrado que el proveído recurrido se encuentra ajustado a derecho, lo procedente es declarar **infundado** el presente recurso de reclamación.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es procedente pero **infundado** el recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el auto recurrido.

Notifíquese; con testimonio de la misma y en su oportunidad, archívese el toca relativo al presente recurso de reclamación, como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (Ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. ES IMPROCEDENTE CUANDO SÓLO SE ATRIBUYE AL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO LA OMISIÓN DE ANALIZAR, DE MANERA OFICIOSA, LOS TRATADOS INTERNACIONALES DE LOS QUE ES PARTE EL ESTADO MEXICANO, AUN CUANDO SE ALEGUE LA VIOLACIÓN A UN DERECHO HUMANO. El artículo 107, fracción IX, de la Constitución

Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el recurso de revisión en amparo directo procede cuando se omite analizar la constitucionalidad de una norma general o interpretar los derechos humanos previstos en los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, siempre y cuando tales aspectos hubieren sido planteados en la demanda. En tal sentido, el hecho de que se autorice a examinar los conceptos de violación atendiendo a la causa de pedir, no significa que el quejoso pueda limitarse a señalar que una norma general es inconstitucional o inconveniente y que el tribunal de amparo deba pro-

nunciarse sobre el particular con base en el análisis oficioso de todos los tratados internacionales relacionados con lo que es materia de impugnación, aun cuando se alegue la violación a un derecho humano, ya que para ello es necesario que se precisen los motivos por los cuales se estima transgredido ese derecho y, en su caso, los instrumentos internacionales que lo tutelan. En consecuencia, la sola circunstancia de que, al resolver el problema de constitucionalidad o convencionalidad planteado en la demanda, el Tribunal Colegiado de Circuito omita realizar un análisis oficioso de los tratados internacionales de los que es parte el Estado Mexicano, no da lugar a estimar procedente el recurso de revisión, aun cuando se aduzca que en aquéllos se tutela un derecho humano.

2a./J. 124/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3488/2013. Comaxim, S.A. de C.V. 27 de noviembre de 2013. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo directo en revisión 3441/2013. Comaxim, S.A. de C.V. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer.

Amparo directo en revisión 2129/2014. Quma de Hidalgo, S.A. de C.V. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Jaime Núñez Sandoval.

Amparo directo en revisión 2429/2014. Álvaro Porras Márquez. 24 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Everardo Maya Arias.

Recurso de reclamación 800/2014. Fernando Gatica Toledo. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Enrique Sumuano Cancino.

Tesis de jurisprudencia 124/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA.

AMPARO EN REVISIÓN 467/2014. 24 DE SEPTIEMBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. SECRETARIA: AMALIA TECONA SILVA.

CONSIDERANDO:

10. PRIMERO.—Competencia. La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Número 5/2013, del Pleno de este Alto Tribunal, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; toda vez que se interpuso contra la sentencia dictada por un Juez de Distrito en un juicio de amparo indirecto en materia administrativa, en el que se planteó la inconstitucionalidad de diversos artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil trece, y en este recurso subsiste un problema de constitucionalidad de normas generales, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

11. No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, el hecho de que el tres de abril de dos mil trece entró en vigor la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mes y año en comento; sin embargo, en el presente asunto se seguirá aplicando la anterior Ley de Amparo, de acuerdo con el artículo tercero transitorio¹ del ordenamiento

¹ "Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables

jurídico citado en primer término, debido a que el juicio de amparo en revisión inició con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

12. SEGUNDO.—Oportunidad y legitimación. El recurso de revisión se interpuso dentro del plazo de diez días previsto en el artículo 86 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece, toda vez que la sentencia combatida se notificó a las quejas el veintiséis de agosto de dos mil trece, según se advierte de la constancia de notificación visible en la foja trescientos veintiuno reverso del expediente de amparo, surtiendo efectos dicha notificación el día veintisiete del citado mes y año, por lo cual, el plazo inició el veintiocho de agosto y concluyó el diez de septiembre, descontándose los días veinticuatro, veinticinco y treinta y uno de agosto, así como uno, siete y ocho de septiembre, por haber sido sábados y domingos, respectivamente y, por tanto, inhábiles, de conformidad con los artículos 23 de la citada Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; luego, si el recurso se recibió el nueve de septiembre de dos mil trece en el juzgado del conocimiento, es claro que se interpuso de manera oportuna.

13. El recurso de revisión lo interpuso parte legitimada, ya que está suscrito por *****, a quien se le reconoció el carácter de autorizada de las quejas, en auto de uno de marzo de dos mil trece, dictado por el Juez de Distrito.

14. TERCERO.—Los elementos necesarios para la resolución del presente asunto, son los siguientes:

I. Antecedentes

a) Las quejas son sociedades mercantiles, dedicadas de forma habitual a realizar operaciones de préstamo con interés y garantía prendaria (casa de empeño); con motivo del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el dieciséis de enero de dos mil trece, mediante el cual se reforman los artículos 65 Bis y 128, y se adicionan los artículos 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6 y 65 Bis 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se ven obligadas a obtener un registro como casas de empeño para operar como tales.

b) Inconformes con lo anterior, las quejas promovieron juicio de amparo indirecto.

vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo."

II. Conceptos de violación

- **Primero.** Los artículos impugnados establecen un trato diferenciado injustificado, respecto de los actos realizados por sujetos que se encuentran en la misma hipótesis normativa, vulnerando así el principio de igualdad ante la ley, previsto en el artículo 13 de la Constitución Federal.

- Para efectos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, serán casas de empeño los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, excluyendo de dicho concepto a otras personas que realizan la misma actividad, como las instituciones de asistencia privada.

- No obstante que la intención del legislador era brindar seguridad jurídica a las personas que realizaban el empeño de sus prendas, el Senado de la República consideró que las instituciones de asistencia privada debían quedar fuera de la regulación por parte de la Procuraduría Federal del Consumidor, porque no persiguen fines de lucro, y la Cámara de Diputados lo consideró como válido; lo que se estima inconstitucional, porque se da un trato excepcional a dichas instituciones para que no sean reguladas y revisadas por la Procuraduría Federal del Consumidor, a pesar de que realizan la misma actividad (empeño a través de contrato de mutuo con garantía prendaria), que las físicas y jurídicas constituidas como sociedades mercantiles, vulnerando así el artículo 13 de la Constitución Federal, porque dichas normas se encuentran dirigidas a un grupo determinado de personas.

- Si el supuesto de igualdad del que parten tanto las instituciones de asistencia privada, como los demás sujetos que realizan operaciones de empeño, es que conforme a las normas de protección al consumidor, todos ellos tienen las características de proveedores de servicios frente a los consumidores, no existe base o razón objetiva que justifique un trato diferente frente a la ley.

- Las instituciones de asistencia privada se encuentran reguladas por el derecho civil, pero ello no implica que no puedan sujetarse administrativamente por disposiciones de carácter federal respecto de los requisitos para operar sus giros y ser consideradas como entidades comerciales, con lo que se garantizaría la seguridad jurídica de las personas que realizan con ellos operaciones de préstamo con interés y garantía prendaria.

- La finalidad que se persigue con el empeño (lucro), no es el elemento que objetivamente debe servir para incluir o excluir sujetos de la aplicación de una ley administrativa, cuyo propósito es dar seguridad jurídica al público pignorante.

- Opuesto a lo dispuesto por el artículo 28 de la Constitución Federal, el Estado sí tiene facultades para establecer normas que protejan a los consumidores del pago de precios exagerados.

- Que no sólo se excluyó de la aplicación de las normas reclamadas a las instituciones de asistencia privada, sino a las demás personas jurídicas que sin ser sociedades mercantiles, también tienen finalidades económicas y, por ende, pueden realizar operaciones de empeño u ofrecer al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria.

- **Segundo.** Los artículos reclamados establecen un trato diferenciado e injustificado, respecto de los actos que realizan sujetos que se encuentran en la misma hipótesis normativa, sin que el legislador se haya ocupado de precisar las razones o motivos de tal discriminación, lo que vulnera el principio de legalidad contenido en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- El artículo 65 Bis reclamado, no sólo excluyó a las instituciones de asistencia privada de la aplicación de las normas reformadas y adicionadas, sino a todas las sociedades que no fueran mercantiles, no obstante que en las discusiones que dieron origen al decreto referido, únicamente se ocuparon de fijar su posición frente a las instituciones de asistencia privada, sin motivar por qué las demás sociedades, diversas a las mercantiles, también fueron excluidas, vulnerando así el artículo 16 de la Constitución Federal.

- **Tercero.** El artículo segundo transitorio del decreto, en relación con los diversos numerales reclamados, es violatorio del principio de seguridad jurídica, toda vez que establece el imperativo de cumplir una serie de cargas administrativas en un plazo perentorio de ciento ochenta días, a partir de la entrada en vigor del decreto, entre éstas, las que expida la Procuraduría Federal del Consumidor, mediante reglas de carácter general, sin que el legislador precise el tiempo límite en que dicha procuraduría debe emitir y publicar las referidas reglas, las cuales no han sido publicadas a la fecha.

- **Cuarto.** Los artículos reclamados contravienen lo dispuesto por los preceptos 5o. y 28 de la Constitución Federal, ya que apoyan el trato diferenciado a favor de las instituciones de asistencia privada y las sociedades no mercantiles, ya que a ellas se les releva de su observancia, lo que permite una ventaja indebida en favor de una persona o grupo de personas, sin atender al interés general de los consumidores.

- **Quinto.** Los artículos no prevén un mecanismo alternativo de solución de controversias, en los casos en que los sujetos obligados por las normas incurran en infracción y entren en conflicto con la Procuraduría Federal del Consumidor por las sanciones impuestas, lo que vulnera el derecho de acceso a la justicia previsto en el artículo 17 de la Constitución Federal.

III. Consideraciones de la sentencia de amparo

- Es infundada la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XII, de la Ley de Amparo, invocada por el agente del Ministerio Público de la Federación, ya que el escrito inicial de demanda fue presentado en tiempo.

- Son infundadas las causas de improcedencia previstas en el artículo 73, fracciones V y VI, de la Ley de Amparo, invocadas por la mencionada representación social y por la Cámara de Senadores, respectivamente; debido a que las sociedades solicitantes del amparo tienen interés legítimo para controvertir preceptos legales como producto final del proceso legislativo de origen, incluyendo todas las fases del aludido proceso, aun cuando no hayan formulado argumentos en contra de cada etapa.

- Los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2 y 65 Bis 4 a 65 Bis 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son normas autoaplicativas, porque el solo inicio de su vigencia crea situaciones concretas de derecho; en cambio, los numerales 65 Bis 3 y 128 son de naturaleza heteroaplicativa.

- El análisis de los preceptos legales autoaplicativos no dependerá de la existencia de un acto de aplicación, debido a que se impugnaron por su sola entrada en vigor; y ese análisis es procedente porque se anexaron copias certificadas de las actas constitutivas de las sociedades quejasas, así como de diversos contratos de mutuo con interés, que demuestran que las solicitantes de amparo se hallan dentro de los supuestos regulados por las normas legales controvertidas.

- En cuanto a los diversos numerales 65 Bis 3 y 128, de naturaleza heteroaplicativa, al formar parte de un mismo sistema normativo de las casas de empeño, para su impugnación es suficiente acreditar encontrarse en las hipótesis de los numerales 65 Bis a 65 Bis 2 y 65 Bis 4 a 65 Bis 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

- Es infundada la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 80, ambos de la Ley de Amparo, invocada por el presidente de la República, porque de concederse la protección constitucional sus efectos serían que no se apliquen a las quejasas las normas combatidas o se les incluya en el trato privilegiado otorgado a las instituciones de asistencia privada.

- Se desestima la causa de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 76, ambos de la Ley de Amparo, porque

de concederse la protección constitucional, sus efectos sólo repercutirían en la esfera jurídica de las quejas y no de personas diversas, lo que no quebrantaría el principio de relatividad.

- Es infundada la causa de improcedencia invocada por el Poder Ejecutivo Federal, prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 116, ambos de la Ley de Amparo, en razón de que de la lectura de la demanda se advierte que sí se hacen valer conceptos de violación que evidencian los derechos vulnerados.

- Es infundado el concepto de violación relativo a que los artículos controvertidos establecen un trato diferenciado, al no vincular a las instituciones de asistencia privada que realizan la misma actividad que la desarrollada por las quejas, aun cuando el objeto de la reforma fue dar seguridad jurídica a las personas que empeñan sus prendas.

- Lo antes mencionado, porque las sociedades anónimas son de naturaleza mercantil, cuyo objeto principalmente es económico y con fines de especulación comercial, como se advierte del artículo 1o., fracción IV, de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

- En tanto las instituciones de asistencia o beneficencia privada son personas jurídicas que llevan a cabo acciones de promoción, investigación o financiamiento para actos de asistencia social o que prestan servicios asistenciales sin fines de lucro; que persiguen un fin lícito y que no tienen un carácter preponderantemente económico, como lo señalan los artículos 90 y 91 del Código de Asistencia Social del Estado de Jalisco y el diverso 172 del Código Civil de la citada entidad.

- Las instituciones de asistencia o beneficencia privada son asociaciones de carácter civil sin fines de lucro; mientras que las quejas son sociedades anónimas de capital variable, por lo que no se encuentran en la misma situación que las primeras, ya que son sociedades mercantiles con fines de lucro; por tanto, no resulta inconstitucional el trato diferenciado que les otorgan los artículos impugnados.

- Es adecuado que el legislador no haya incluido a las instituciones de asistencia privada en la regulación que hace la Ley Federal de Protección al Consumidor respecto de las casas de empeño, ya que la Procuraduría Federal del Consumidor carece de competencia para las entidades referidas por el incumplimiento de contratos prendarios que lleguen a celebrar.

- Se desestima el argumento relativo a la no inclusión de las asociaciones de participación y sociedades cooperativas en los artículos controvertidos; las quejas no se encuentran en una situación de igualdad respecto de las asociaciones de participación, porque mientras las primeras ostentan personalidad jurídica; las segundas carecen de dicha característica, al tratarse de una relación contractual, como se observa de los artículos 252 a 254 de la Ley General de Sociedades Mercantiles.

- Tampoco se ubican en la misma situación que las sociedades cooperativas, ya que el objeto de las sociedades cooperativas de ahorro y préstamo es realizar operaciones de ahorro y préstamo con sus socios, quienes forman parte del sistema financiero mexicano como integrantes del sector social sin ánimo especulativo y sin ser intermediarios con fines de lucro; y la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor no ostenta facultades respecto de dichas entidades, por tratarse de sujetos regulados por autoridades financieras.

- En consecuencia, al no encontrarse en una misma situación las entidades mencionadas respecto de las quejas, no se vulnera el principio de igualdad.

- El hecho de que el legislador no estableciera las razones que lo llevaron a realizar los tratamientos diferenciados, no es violatorio de derechos, porque las disposiciones normativas no deben ser necesariamente materia de una motivación específica.

- No asiste la razón a la parte quejosa, al afirmar que las normas controvertidas son leyes privativas, en virtud de que su análisis revela que no se trata de un sistema privativo en su detrimento, ya que no se dirigen a ella en forma específica, sino que se orientan a un sector indeterminado de personas que realizan una actividad comercial.

- No se vulneran los artículos 5o. y 28 de la Constitución Federal, porque las normas impugnadas no impiden que las empresas quejas ejerzan la actividad comercial a la que se dedican, tampoco propician una competencia desleal, en razón de que los artículos controvertidos buscan la protección de los consumidores y las instituciones de asistencia privada no tienen una naturaleza especulativa mercantil, sino de asistencia social.

- Tampoco se viola el artículo 17 de la Constitución Federal, en razón de que las normas reclamadas, en su aspecto sancionador, no tenían por qué prever medios alternativos de solución de controversias, por no ser de una naturaleza jurídica susceptible a ello.

- Las normas generales impugnadas no violan el derecho de seguridad jurídica, porque a partir de la entrada en vigor del decreto controvertido, la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor está obligada a implementar el registro público de casas de empeño y los formatos de los contratos de adhesión respectivos, lo que implica que los destinatarios de la ley estarán en aptitud de cumplir con su obligación en el plazo previsto en el artículo segundo transitorio del referido ordenamiento.

- Tampoco ocasiona inseguridad jurídica el artículo 65 Bis 5 impugnado, ya que en tanto no se expida una nueva norma oficial mexicana, las quejas deberán sujetarse a la NOM-179-SCFI-2007, servicios de mutuo con interés y garantía prendaria, cuyo objeto es establecer la información comercial que deberá proporcionarse en dichos servicios y los elementos que debe contener el contrato respectivo.

- No produce inseguridad jurídica el artículo 65 Bis 1, en virtud de que mientras la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor no emita las disposiciones de carácter general a que se refiere el aludido numeral para obtener el registro como casa de empeño, los interesados deberán satisfacer los requisitos expresamente enunciados en el citado precepto.

- Niega el amparo.

IV. Síntesis de agravios

- **Primero.** El Juez de Distrito les causa perjuicio a las recurrentes, ya que transgrede el principio de exhaustividad de toda sentencia, llevándolo a resolver de manera infundada e inmotivada la litis constitucional.

- El Juez Federal realizó un análisis incompleto de los criterios establecidos en la jurisprudencia de rubro: "IGUALDAD. CRITERIOS QUE DEBEN OBSERVARSE EN EL CONTROL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS QUE SE ESTIMAN VIOLATORIAS DE DICHA GARANTÍA."

- En el caso existe una violación al principio de igualdad, ya que se está en presencia de dos regímenes jurídicos, los cuales, atendiendo a un método de comparación adecuado, se encuentran en una situación de igualdad; sin embargo, las normas reclamadas les dan trato diverso, sin justificación válida alguna, es decir, a las instituciones de asistencia privada se les da un trato diverso respecto a las sociedades mercantiles, ya que a éstas sí les aplican las normas reclamadas.

- Existe un trato desigual injustificado entre ambos regímenes jurídicos, debido a que ambos tienen un común denominador, que es realizar la actividad de empeño y, por ende, atendiendo a la finalidad de la reforma, a ambos se les debería vincular con las normas reclamadas, ya que el propósito de éstas es dotar de seguridad jurídica a los usuarios del servicio.

- Es desacertado lo resuelto por el Juez de Distrito, ya que alude que las normas reclamadas son constitucionales, atendiendo a un elemento ajeno que nada tiene que ver con la finalidad de la reforma, como lo es el lucro que, por un lado, siguen las sociedades mercantiles; mientras que las instituciones de asistencia privada no, lo que lo llevó a dictar una sentencia indebidamente fundada y motivada.

- El lucro no es el elemento que objetivamente debe servir para incluir o excluir sujetos de la aplicación de una ley administrativa, cuyo propósito es dar seguridad jurídica al público pignorante, evitando abusos por parte de los pignoratarios; es decir, dar certeza jurídica a los usuarios del empeño.

- El Juez de Distrito dejó de observar que las asociaciones en participación también realizan actos comerciales y están reguladas por la Ley General de Sociedades Mercantiles y, por tanto, realizan actividades comerciales de lucro o especulación, razón por la que, para efectos comerciales debiera tener el mismo trato de ley; a su vez, la Ley Federal de Protección al Consumidor no discrimina de su cumplimiento atendiendo al tipo de formas de constitución de los sujetos.

- Suponer lo contrario, además de ser violatorio del derecho de igualdad, propiciaría que los consumidores quedaran a merced de proveedores no regulados y, por ende, estarían indefensos en el ámbito administrativo ante sus abusos.

- El órgano jurisdiccional refiere que las normas reclamadas no se dirigen a las quejas en forma específica, sino que se dirigen a un sector indeterminado de personas que realizan una actividad comercial, siendo esa indeterminación lo que le da el carácter de general y abstracta.

- La apreciación del juzgador resulta incongruente e incompleta, ya que el artículo 65 Bis hace una distinción injustificada de las personas a las que van dirigidas dichas disposiciones, excluyendo a personas que se encuentran exactamente en la misma hipótesis en cuanto a las actividades que realizan.

- Es evidente que en aras de brindar seguridad jurídica a los consumidores, el legislador estableció que era necesario regular la actividad de todos

los que de forma habitual o profesional realizan u ofertan al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, entre ellos, las instituciones de asistencia privada.

- **Segundo.** Causa agravio a las recurrentes, que el Juez de Distrito no se haya sujetado a la correcta interpretación del principio de fundamentación y motivación respecto de un acto legislativo.

- El órgano jurisdiccional se limitó a manifestar que el acto legislativo estaba debidamente fundado y motivado cuando el Congreso de la Unión actúa dentro de las atribuciones que la Constitución Federal le confiere; sin embargo, acorde con el principio de igualdad, cuando el ente legislativo otorga un trato diverso a dos regímenes que se encuentran en una situación de igualdad, debe existir inexcusablemente un motivo válido, lo que en el caso no acontece.

- **Tercero.** El Juez de Distrito resuelve de manera infundada la controversia que le fue planteada, ya que las quejas nunca se dolieron de que se les impidiera ejercer su actividad comercial, sino que el decreto reclamado transgredió en su perjuicio los artículos 5o. y 28 de la Constitución Federal, en razón de que apoya el trato diferenciado a favor de las instituciones de asistencia privada y las sociedades no mercantiles, en tanto que a éstas se les releva de la observancia de las normas reclamadas, permitiéndoles con esto una ventaja indebida sin atender al interés general de los consumidores.

- **Cuarto.** El Juez de Distrito resuelve de manera infundada la controversia que le fue planteada, en razón de que desde su punto de vista los medios alternativos de solución de controversias únicamente pueden instaurarse en sede judicial, sin embargo, no funda su resolución; a su vez, el artículo 17 de la Constitución Federal, los prevé como métodos para que las partes puedan solucionar sus conflictos, sin necesidad de acudir a los medios de defensa ordinarios, lo que implica que son previos y, por ende, no necesariamente deben considerarse en sede judicial.

- El órgano jurisdiccional dejó de observar que el decreto reclamado modificó el artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, el cual prevé las multas que serán impuestas a quienes incumplan con las obligaciones establecidas en la ley, por lo que el legislador debió prever un mecanismo alternativo de defensa para en caso de que los sujetos obligados incurran en infracción y entren en conflicto con la Procuraduría Federal del Consumidor.

- **Quinto.** El Juez Federal realiza una inexacta apreciación respecto del argumento planteado por las quejas, en el sentido de que el artículo segundo

transitorio viola el principio de seguridad jurídica, toda vez que el decreto reclamado establece un cúmulo de obligaciones a cumplir en un término perentorio de ciento ochenta días, contados a partir de la entrada en vigor de éste, obligaciones que implican necesariamente la existencia de reglas de carácter general que debe establecer la Procuraduría Federal del Consumidor, sin que el legislador precisara el tiempo límite en que ésta deba emitir y publicar las mismas.

V. En la revisión competencia del Tribunal Colegiado

- El Tribunal Colegiado estima que no es legalmente competente para conocer del amparo en revisión, respecto del planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

- El órgano colegiado considera que subsiste la materia del planteamiento de inconstitucionalidad de los citados artículos de la Ley Federal de Protección al Consumidor, lo cual actualiza el supuesto competencial previsto en el artículo 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo.

- No se actualizan los supuestos del punto cuarto, fracción I, incisos C y D, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, toda vez que no se tiene conocimiento que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya integrado jurisprudencia en relación con los preceptos legales combatidos, o que existan tres precedentes emitidos por el Pleno o las Salas, en forma ininterrumpida y en el mismo sentido.

- Por tanto, se deja a salvo la jurisdicción del Máximo Tribunal para que resuelva el planteamiento de inconstitucionalidad de los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7 y 128, todos de la Ley Federal de Protección al Consumidor.

15. CUARTO.—Estudio. De conformidad con los antecedentes narrados, el problema que subsiste en esta instancia consiste en determinar la constitucionalidad de los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en vigor a partir del diecisiete de enero de dos mil trece; lo que se abordará teniendo en cuenta los agravios propuestos por las recurrentes.

16. En ese orden de ideas, se transcriben a continuación los artículos antes citados:

"Artículo 65 Bis. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, serán casas de empeño los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria.

"Las personas a que se refiere el párrafo anterior no podrán prestar servicios ni realizar operaciones de las reservadas y reguladas por las leyes vigentes a las instituciones del sistema financiero nacional.

"La procuraduría establecerá un registro público en el que se deberán inscribir las casas de empeño y los formatos de los contratos de adhesión que celebren con sus clientes.

"Para organizarse y operar se requiere la inscripción en el registro de casas de empeño, que compete otorgar a la procuraduría. Por su naturaleza, los derechos derivados de la inscripción son intransmisibles.

"La operación de una casa de empeño sin la inscripción en el registro de casas de empeño se considerará como infracción particularmente grave y se sancionará conforme a lo dispuesto en el artículo 128 Bis."

"Artículo 65 Bis 1. Para obtener de la procuraduría el registro para operar como casa de empeño se requiere, además de la documentación e información que la procuraduría establezca mediante disposiciones de carácter general, los siguientes requisitos:

"I. Presentar solicitud por escrito dirigida a la procuraduría con los siguientes datos:

"a) Nombre, denominación o razón social de la casa de empeño y, en su caso, del representante legal;

"b) Registro Federal de Contribuyentes;

"c) Domicilio del establecimiento matriz o de las oficinas en las que se asiente la administración de la casa de empeño;

"d) En su caso, domicilio de las sucursales en las que se prestará el servicio de casa de empeño;

"e) Domicilio para oír y recibir notificaciones;

"f) Fecha y lugar de la solicitud;

"II. Presentar documento con el que se acredite la personalidad jurídica del promovente. Tratándose de personas morales, se deberán presentar los documentos con los que se acredite su constitución y la personalidad jurídica de su representante; y

"III. Acompañar copia del formato de contrato de adhesión que se utilizará para las operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, el cual deberá cumplir, además de los requisitos que establece la presente ley, los que en su caso se encuentren establecidos por alguna norma oficial mexicana.

"No podrán ser socios, accionistas, administradores, directivos o representantes de las casas de empeño quienes hayan sido condenados por delitos patrimoniales, financieros o de delincuencia organizada. La violación a esta disposición se considerará como infracción particularmente grave y se sancionará conforme a lo dispuesto en el artículo 128 Bis y con la cancelación definitiva del registro.

"La procuraduría expedirá el resto de las disposiciones de carácter general que sean necesarias para la operación del registro, procurando su agilidad y economía, y considerará también las causales de suspensión y cancelación del mismo."

"Artículo 65 Bis 2. Una vez cumplidos los requisitos establecidos en el artículo anterior, la procuraduría inscribirá al solicitante en el registro público y emitirá la constancia que ampare dicho registro indicando un número único de identificación.

"La procuraduría, dentro del plazo de noventa días naturales contados a partir de la recepción de la solicitud, deberá resolver sobre la inscripción en el registro y emitir la constancia correspondiente. Transcurrido dicho plazo, se entenderá que la resolución es en sentido negativo al solicitante.

"La procuraduría deberá publicar cada año en el Diario Oficial de la Federación y de forma permanente en su sitio de Internet la lista de los proveedores inscritos en el registro."

"Artículo 65 Bis 3. Las casas de empeño deberán informar a la procuraduría de cualquier cambio o modificación en la información solicitada en el artículo 65 Bis 1 de la presente ley mediante la presentación de un aviso dentro de los treinta días naturales siguientes a la fecha en que se realizó el cambio."

"Artículo 65 Bis 4. Las casas de empeño deberán transparentar sus operaciones, por lo que deberán colocar en su publicidad o en todos sus establecimientos abiertos al público, de manera permanente y visible, una pizarra de anuncios o medio electrónico informativo, que tendrá como propósito brindar información a los consumidores sobre los términos y condiciones de dichos contratos.

"Además, deberán informar el costo diario totalizado, así como el costo mensual totalizado, que se deberán expresar en tasas de interés porcentual sobre el monto prestado, los cuales, para fines informativos y de comparación, incorporaran la totalidad de los costos y gastos inherentes al contrato de mutuo durante ese periodo.

"La información a la que se refiere el presente artículo deberá resaltarse en caracteres distintivos de manera clara, notoria e indubitable y permitir su fácil comprensión y comparación por parte de los consumidores."

"Artículo 65 Bis 5. Las casas de empeño deberán cumplir con los requisitos que fije la norma oficial mexicana que se expida al efecto por la secretaria, misma que determinará, entre otros, los elementos de información que se incluirán en el contrato de adhesión que se utilizará para formalizar las operaciones; las características de la información que se proporcionará al consumidor, y la metodología para determinar la información relativa a la totalidad de los costos asociados a la operación a que se refiere el artículo 65 Bis 4 de la presente ley."

"Artículo 65 Bis 6. Las casas de empeño deberán establecer procedimientos que le garanticen al pignorante la restitución de la prenda. En caso de que el bien sobre el que se constituyó la prenda haya sido robado, extraviado o sufra algún daño o deterioro, el pignorante podrá optar por la entrega del valor del bien conforme al avalúo o la entrega de un bien del mismo tipo, valor y calidad.

"Tratándose de metales preciosos, el valor de reposición del bien no podrá ser inferior al valor real que tenga el metal en el mercado al momento de la reposición.

"La infracción a este artículo se considerará particularmente grave y se sancionará conforme a lo dispuesto en el artículo 128 Bis de esta ley."

"Artículo 65 Bis 7. La procuraduría podrá celebrar convenios de colaboración o concertación con las asociaciones, cámaras, confederaciones u orga-

nismos de representación de las casas de empeño, con el objeto de coadyuvar en el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley y las normas oficiales mexicanas aplicables.

"Las casas de empeño deberán hacer del conocimiento de la procuraduría estatal que corresponda, mediante un reporte mensual, los siguientes actos o hechos que estén relacionados con las operaciones que realizan, de acuerdo con lo que se establece a continuación:

"I. Los casos en que un cliente haya empeñado tres o más artículos iguales o de naturaleza similar en una o más sucursales o unidades de negocio de una misma casa de empeño.

"II. Cuando racionalmente se pueda estimar que existe un comportamiento atípico del pignorante que permite suponer que los bienes prendarios son objetos provenientes de hechos ilícitos.

"Para efectos de los supuestos contemplados en este artículo, las casas de empeño deberán proporcionar a la procuraduría estatal que corresponda los siguientes datos del cliente involucrado:

"I. Nombre;

"II. Domicilio;

"III. Copia de la identificación oficial contra la cual se coteja la firma del contrato respectivo; y

"IV. Tipo de bien o bienes empeñados y el importe de los montos empeñados.

"En los casos en que se presuma la comisión de un delito, a solicitud del Ministerio Público las prendas empeñadas podrán quedar en calidad de depósito en la casa de empeño sin que se pueda disponer de ellas de forma alguna, hasta en tanto no se concluya la averiguación previa. Si concluida ésta el Ministerio Público determina que existen elementos para ejercer la acción penal, la custodia de las prendas quedará sujeta a lo que en su oportunidad dicte la autoridad competente. En caso de determinar que no existen elementos para ejercer la acción penal, el Ministerio Público competente notificará a la casa de empeño para liberar el mencionado depósito."

"Artículo 128. Las infracciones a lo dispuesto por los artículos 7, 8, 10, 12, 44, 63, 63 Bis, 63 Ter, 63 Quintus, 65, 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3,

65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7, 73, 73 Bis, 73 Ter, 73 Quáter, 73 Quintus, 74, 76 Bis, 80, 86 Bis, 87, 87 Ter, 92, 92 Ter, 98 Bis y 121 serán sancionadas con multa de \$617.41 a \$2'414,759.14."

17. Ahora bien, en los agravios la parte recurrente alega el indebido estudio de los conceptos de violación, en cuanto alegó transgresión a los principios de igualdad, libertad de comercio, de proscripción de leyes privativas, de seguridad jurídica y acceso a la justicia, contenidos en los artículos 1o., 13, 14, 17 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

18. A efecto de dar respuesta a los agravios, es importante tener presente que las disposiciones legales reclamadas y respecto de las cuales se reservó jurisdicción a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, tienen como antecedente inmediato el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el seis de junio de dos mil seis, en virtud del cual se adicionó el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se reformó el artículo 73, fracción X, del Código de Comercio.

19. El decreto en comento tiene su origen en tres iniciativas presentadas por diversos grupos parlamentarios para reformar distintos ordenamientos legales y crear una ley de casas de empeño, con la finalidad de regular las contrataciones de mutuo con interés y garantía prendaria que de forma habitual celebran u ofertan las instituciones de asistencia privada y otras personas jurídicas colectivas que comúnmente se conocen como "*casas de empeño*". Lo anterior, en aras de otorgar certeza jurídica al público consumidor que recurre a esos servicios para obtener recursos económicos que les permitan hacer frente a sus necesidades.

20. En las referidas iniciativas se destacaron los siguientes aspectos que cobran especial significado para resolver el presente asunto:

21. A. Las instituciones de asistencia privada, asociaciones civiles o sociedades mercantiles denominadas "*casas de empeño*", han operado en México desde el surgimiento del Nacional Monte de Piedad hace más de doscientos treinta años. Inicialmente, surgen como un medio para realizar acciones en beneficio de la sociedad con el principal objetivo de "*proporcionar ayuda permanente a las personas necesitadas y sin cobrar intereses por el préstamo recibido*". Sin embargo, al convertirse en una práctica socorrida por miles de personas que no pueden acceder a créditos bancarios para adquirir liquidez monetaria, han proliferado "*distintos establecimientos de empeño como negocios puramente lucrativos*" y que "*carecen de supervisión por parte de las autoridades administrativas*".

22. B. En la realidad, quienes otorgan préstamos con interés y garantía prendaria, al igual que la banca comercial, *"buscan utilidades con los intereses que cobran"*, que abarcan dos conceptos: *"una tasa de interés mensual nominal sobre el monto del préstamo otorgado y una tasa por la custodia de la prenda sobre el valor del avalúo"*.

23. C. A pesar de que *"las casas de empeño o servicios de mutuo con interés y garantía prendaria son reconocidas como fuente de financiamiento alternativo, no cuentan con una regulación jurídica específica"*, ya que al *"considerarse todavía como un asunto civil de competencia local, si acaso un par de entidades federativas han realizado algunos esfuerzos legislativos para crear el marco jurídico en la materia en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, la mayoría carece de normas que controlen el funcionamiento de este tipo de establecimientos"*.

24. D. En razón de lo anterior, *"el Estado Mexicano debe atender con especial interés este tipo de actividades, pues es evidente el desorden que impide el ahorro y depreda los exiguos bienes e ingresos de muchos mexicanos"*, ya que de acuerdo a la información proporcionada por la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (Condusef) y otras fuentes, muchos de los establecimientos que operan como casas de empeño cobran altos intereses e incluso, algunos los capitalizan. Destaca que aun cuando *"el Monte de Piedad y el Nacional de Empeño han informado que cobran tasas de interés menos caras que es de 2 por ciento más 2 por ciento de gastos de almacenaje"*, la Comisión de los Derechos Humanos del Distrito Federal, con base en el informe rendido por la Junta de Asistencia Privada del Distrito Federal, declaró que: *"de cara a los índices de inflación vigentes y a los intereses que regularmente cobran los bancos, resulta que las tasas que cobra el Nacional Monte de Piedad no pueden considerarse humanitarias en la actualidad"*.

25. E. Es así que los *"contratos que celebran muchas de las casas de empeño estipulan tasas de interés que caen en la usura y que afectan gravemente a sus clientes, quienes regularmente son personas de bajos ingresos que acuden a ellas por un auténtico estado de necesidad"*.

26. F. Aunado a lo anterior, se han incrementado considerablemente las quejas que se presentan ante la Procuraduría Federal del Consumidor por incumplimiento de los contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, particularmente por los altos costos del préstamo y la negativa a restituir el bien dado en prenda. Sin embargo, al no tener facultades para supervisar dicha actividad, la procuraduría *"se limita a proporcionar consejos prácticos para elegir la mejor opción en cuanto a casas de empeño"*.

27. G. Conforme al marco jurídico vigente, *"el empeño puede ser civil o mercantil"*. Si el préstamo *"se otorga para fines comerciales"* o uno de los contratantes es comerciante, se estará en presencia de un contrato mercantil que, por tanto, se regulará por la legislación federal. De lo contrario, se tratará de un contrato civil y, en consecuencia, debe regularse por las Legislaturas de los Estados, *"por ello es que existen algunas leyes locales que establecen los requisitos para la operación de las casas de empeño constituidas como instituciones de asistencia privada"*.

28. H. No obstante, es claro que la actividad de los *"negocios, establecimientos o servicios de empeño es preponderantemente mercantil"*, puesto que la realizan con ánimo de lucro, esto es, con la finalidad de *"obtener un ingreso, utilidad o ganancia"* y, por tanto, deben reputarse como actos de comercio, *"pues de mantenerse al margen de control institucional o difusamente a nivel de normas locales, la defensa de sus usuarios seguirá siendo un asunto estrictamente entre partes o de eventuales normas oficiales mexicanas, sin injerencia de la autoridad financiera federal"*.

29. En atención a las razones antes precisadas, se adicionó el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor y se reformó el artículo 75, fracción X, del Código de Comercio, para quedar en los siguientes términos:

Código de Comercio

"Artículo 75. La ley reputa actos de comercio:

"...

"X. Las empresas de comisiones, de agencias, de oficinas de negocios comerciales, casas de empeño y establecimientos de ventas en pública almoneda."

Ley Federal de Protección al Consumidor

"Artículo 65 Bis. Los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no regulados por leyes financieras, que en forma habitual o profesional realicen contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, deberán registrar su contrato de adhesión ante la procuraduría.

"Las personas a que se refiere el párrafo anterior no podrán prestar servicios ni realizar operaciones de las reservadas por las leyes vigentes a las instituciones del sistema financiero nacional.

"Los proveedores deberán transparentar sus operaciones, por lo que deberán colocar en su publicidad o en todos sus establecimientos abiertos al público, de manera permanente y visible, una pizarra de anuncios o medio electrónico informativo, que tendrá como propósito brindar información a los consumidores sobre los términos y condiciones de dichos contratos. Además deberán informar, el monto de la tasa de interés anualizada que se cobra sobre los saldos insolutos; dicha información deberá resaltarse en caracteres distintivos de manera clara, notoria e indubitable.

"Los proveedores deberán cumplir con los requisitos que fije la norma oficial mexicana que se expida al efecto por la secretaría, la cual incluirá aspectos operativos tales como las características de la información que se debe proporcionar al consumidor, y los elementos de información que debe contener el contrato de adhesión que se utilice para formalizar las operaciones. Asimismo, deberá contener o permitir obtener para los principales servicios ofrecidos, la suma de todos los costos asociados a la operación."

30. Como puede advertirse, acorde con las razones que motivaron la reforma en comento, en el artículo 75, fracción X, del Código de Comercio, se estableció que las "*casas de empeño*" se consideran actos de comercio sin distinción alguna, lo que significa que todo contrato de mutuo con interés y garantía prendaria debe estimarse como acto de comercio, con independencia de la naturaleza jurídica de la sociedad, asociación o institución que oferte o celebre ese tipo de contratos y de la finalidad de su objeto social.

31. En congruencia con lo anterior, en el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, se estableció que los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles no regulados por leyes financieras que en forma habitual o profesional realicen contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, deberán registrar su contrato de adhesión ante la Procuraduría Federal del Consumidor, de lo que se sigue que dentro del concepto de "*sociedades mercantiles*", implícitamente se incluyó a las instituciones de asistencia privada, ya que no debe soslayarse que el artículo 3o., fracción I, del Código de Comercio prevé que se consideran comerciantes, "*las personas que teniendo la capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria*".

32. Posteriormente, se presentó una nueva iniciativa de reformas a la Ley Federal de Protección al Consumidor "*para fortalecer el marco legal aplicable a las casas de empeño*", con la finalidad de proteger los intereses del público consumidor que contrata el servicio de préstamo con interés y garantía prendaria, evitar la informalidad del sector y salvaguardar el origen de los bienes que

se dan en prenda, según se desprende de la exposición de motivos respectiva. Para ello, se tomaron en cuenta los siguientes aspectos fundamentales.

33. A. La situación que actualmente prevalece en el país. Ello porque *"la crisis económica y la pérdida creciente de empleos en el sector formal"*, ha dejado a un importante número de familias en situación de vulnerabilidad económica.

34. B. La naturaleza jurídica del contrato de mutuo con interés y garantía prendaria y de las empresas o instituciones que operan como casas de empeño. Al respecto, se destacó:

35. Las casas de empeño realizan *"la importante función de proveer de recursos inmediatos a los sectores de la población no atendidos por el sector financiero"*, que son particularmente los de más bajos ingresos o los que por la actividad que desempeñan no pueden demostrar la fuente de sus ingresos, tal como sucede tratándose de meseros, plomeros, taxistas y amas de casa, entre otros.

36. En la celebración de contratos de mutuo con interés y garantía prendaria *"no existen actos de intermediación o servicios propios del sistema financiero mexicano, sino la celebración de actos jurídicos de carácter eminentemente privado que únicamente atañen a las partes que los celebran"*, razón por la que dicha actividad inicialmente sólo era regulada por la legislación civil.

37. Sin embargo, *"la evolución en el mercado caracterizada por el crecimiento del número de instituciones (tanto monte píos como sociedades mercantiles), el número de operaciones y la finalidad mercantil de éstas, motivó a que este H. Congreso de la Unión modificara el Código de Comercio y la Ley Federal de Protección al Consumidor, a fin de reconocer el carácter comercial de la actividad de ofertar al público contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, transparentar los costos y proteger los intereses de los consumidores de estos servicios. Cabe señalar además que, con dicha reforma, se federalizó la materia al ser competencia del Congreso de la Unión el legislar en materia de comercio, por lo que actualmente se tiene una legislación uniforme en todo el país"*.

38. C. El registro que se tiene de ciertas actividades irregulares de los usuarios del servicio de préstamos con interés y garantía prendaria, ya que un número significativo de los artículos que se dan en prenda son robados.

39. Asimismo, se precisó que para *"otorgar certidumbre a los usuarios al momento de contratar con las instituciones de asistencia privada"*, era

necesario aclarar que lo que se regula "**es la actividad del préstamo prendario y no al proveedor del servicio**", motivo por el cual, se propuso modificar el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, para "**establecer una definición de casa de empeño que abarque a todas las instituciones del sector prendario**", en los siguientes términos:

"Artículo 65 Bis. Para efectos de lo dispuesto en la presente ley, serán casas de empeño los proveedores personas físicas, morales e instituciones no reguladas por leyes y autoridades financieras que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, independientemente de la forma en que estén constituidas y el destino que le den a sus recursos."

40. La propuesta se aprobó inicialmente por la Cámara de Diputados (de Origen); empero, en el dictamen formulado por las Comisiones Unidas de Comercio y Fomento Industrial y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores (Revisora), se estableció que para evitar cuestionamientos sobre la constitucionalidad de la reforma y evitar su impugnación, debía excluirse a las instituciones de asistencia privada del sistema de protección al consumidor, dado que su regulación es competencia exclusiva de las Legislaturas Locales. El citado dictamen, en su parte conducente, a la letra se lee:

"Al respecto, estas comisiones desean destacar, en primer término, que el Código de Comercio en su artículo 75, fracción X, considera como acto de comercio a las actividades realizadas por las casas de empeño.—Por otro lado, como es del conocimiento público, algunas instituciones de asistencia privada (IAP) realizan servicios de mutuo con interés y garantía prendaria como actividad fundamental para allegarse recursos. Estas instituciones se rigen de acuerdo a leyes locales que les otorgan personalidad jurídica y patrimonios propios, para realizar actividades sin propósito de lucro. Conforme a la definición propuesta para reputar casas de empeño en el primer párrafo del artículo 65 Bis, se puede interpretar que estas instituciones quedarían comprendidas dentro de las comprendidas por dicho párrafo.—Ahora bien, estas comisiones desean destacar que lo anterior podría resultar improcedente con nuestro sistema legislativo, toda vez que conforme a su normatividad, estas instituciones, regidas por el derecho civil, no tienen fines de lucro, tal es el caso de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada del Distrito Federal, a saber.—'Artículo 1. Esta ley tiene por objeto regular las instituciones de asistencia privada que son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, sin propósito de lucro que, con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios. Las instituciones de asistencia privada serán fundaciones o asociaciones.'—En consecuencia, los contratos de prés-

tamo con garantía prendaria que estas instituciones realizan, se rigen por lo establecido en el Código Civil en virtud de no tener fines de lucro.—Tal es el sentido que han tomado las resoluciones jurisdiccionales donde estos términos se han dirimido, para lo que se cita la más reciente, emitida por el Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Al respecto, se cita enseguida el criterio sostenido por el Poder Judicial Federal. 'INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA PARA EL DISTRITO FEDERAL. LA PROCURADURÍA FEDERAL DEL CONSUMIDOR CARECE DE COMPETENCIA PARA SANCIONARLAS POR EL INCUMPLIMIENTO DE UN CONTRATO PRENDARIO CELEBRADO EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 2892 DEL CÓDIGO CIVIL PARA DICHA ENTIDAD.—Los artículos 1 y 3 de la Ley de Instituciones de Asistencia Privada para el Distrito Federal disponen que éstas son entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, sin propósito de lucro, que con bienes de propiedad particular ejecutan actos de asistencia social sin designar individualmente a los beneficiarios, cuyos actos y servicios deberán someterse a lo dispuesto por sus estatutos, las leyes aplicables de acuerdo al marco de su actuación, sus reglamentos y demás disposiciones obligatorias en la materia. De lo anterior se sigue que la Procuraduría Federal del Consumidor carece de competencia para sancionar a dichas instituciones por el incumplimiento de un contrato prendario celebrado en términos del artículo 2892 del Código Civil para el Distrito Federal, fundamentalmente porque ese pacto de voluntades no surgió con motivo de una relación comercial entre proveedor y consumidor con el propósito de realizar actos de comercio con ánimo de lucro o especulación mercantil, sino por la suscripción de un contrato de naturaleza civil, por una institución que no tiene la calidad de sociedad mercantil ni el carácter de casa de empeño, ya que esos actos o servicios son asistenciales o humanitarios, sin especulación con fines de lucro o ganancia económica, tan es así que sus actividades o servicios no están gravados por la Ley del Impuesto sobre la Renta, conforme lo prevé su artículo 95, fracción VI.— Séptimo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Amparo directo *****. *****. 29 de junio de 2011. Unanimidad de votos. Ponente: F. Javier Mijangos Navarro. Secretario: Valentín Omar González Méndez.'—Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, XXXIV, agosto de 2011, página 1368, tesis I.7o.A.804 A, tesis aislada, materia administrativa.—De lo anterior, se desprende que de mantenerse la inclusión de las IAP en el artículo 65 Bis de la LFPC como lo propone la minuta, se presentarían cuestionamientos jurídicos respecto de la validez y constitucionalidad de la reforma, así como respecto de las atribuciones de la PROFECO, por lo que, estas comisiones consideran que, de aprobarse la propuesta, se iniciarían medios de impugnación de la norma, que podrían derivar en su inaplicabilidad.—Al respecto, conviene

también citar la parte alusiva de la resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la acción de inconstitucionalidad 1/99, a saber. 'b) Aun cuando el Distrito Federal es una entidad única con características muy peculiares que la distinguen de los Estados de la Federación y que su ámbito competencial a diferencia de dichos Estados es expreso, para los efectos del presente estudio es necesario asentar que no existe disposición constitucional alguna que faculte al Congreso Federal para legislar en materia de instituciones de asistencia privada y que, por el contrario, las leyes federales (Ley General de Salud y Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social) que reglamentan y regulan el derecho a la protección de la salud previsto en el artículo 4o., tercer párrafo de la Constitución Federal, atribuyen dicha facultad a los gobiernos de las entidades federativas como servicio de salud en materia de asistencia social, razón por la cual dicha materia ha quedado reservada a los Estados.'—Por ello, estas comisiones estiman que para dar plena solidez jurídica y coherencia con el sistema federal de la defensa del consumidor, es pertinente no considerar a las IAP en la reforma al artículo 65 Bis en comento."

41. En virtud de lo anterior y de otras observaciones realizadas a la iniciativa del Ejecutivo Federal, se devolvió a la Cámara de Diputados el proyecto de reformas en comento, en donde se determinó que *"aun con los cambios apuntados (la reforma propuesta) implica un avance en la materia de regulación de casas de empeño y una ampliación de la protección de los derechos del consumidor, por lo que se estima debe aprobarse"*.

42. Sin embargo, en el texto del artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, que finalmente se aprobó, no se excluyó a las instituciones de asistencia privada, ya que se redactó en términos análogos a su texto original que implícitamente las incluye, al señalar que, para efectos de esa ley, se consideran *"casas de empeño"* a las *"sociedades mercantiles, no reguladas por leyes o autoridades financieras, que de forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria"*.

43. Se afirma lo anterior, porque no debe soslayarse que el citado precepto legal se adicionó con el objeto de regular las contrataciones de mutuo con interés y garantía prendaria que de forma habitual celebran todas las personas físicas y morales que comúnmente se conocen como *"casas de empeño"*, con independencia de su naturaleza jurídica y del fin al que destinen las utilidades o ganancias que obtengan por la realización de ese tipo de operaciones, a efecto de otorgar certeza jurídica al público consumidor sobre los costos asociados al préstamo y la devolución del bien dado en prenda.

44. Esto es, de los procesos legislativos que dieron origen a la norma legal impugnada, se advierte que lo que ésta regula, es la actividad del *"préstamo con interés y garantía prendaria"*, con independencia de la naturaleza jurídica del prestador del servicio y del fin al que destina las ganancias o utilidades que obtiene por la realización de ese tipo de operaciones, tan es así, que el legislador fue enfático al señalar que, si bien en algunas legislaciones locales se establecen los requisitos para que las instituciones de asistencia privada puedan operar como casas de empeño, lo cierto es que la actividad que realizan todas las personas físicas y morales conocidas como *"casas de empeño"*, es de naturaleza eminentemente mercantil, ya que es claro que al otorgar un préstamo con interés y garantía prendaria, tienen por objeto obtener una utilidad o ganancia y, por tanto, deben reputarse como actos de comercio, ya que *"de mantenerse al margen de control institucional o difusamente a nivel de normas locales, la defensa de sus usuarios seguirá siendo un asunto estrictamente entre parte o de eventuales normas oficiales mexicanas, sin injerencia de la autoridad federal"*.

45. Luego, si a partir de lo anterior, en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, se precisó que se consideran actos de comercio las *"casas de empeño"* sin hacer distinción alguna, entonces, es inconcuso que el concepto de sociedades mercantiles a que se refiere el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor comprende, para efectos del sistema de protección al consumidor, a todas las personas jurídico colectivas que de manera habitual realizan u ofertan contratos de mutuo con interés y garantía prendaria, aun cuando no se hayan constituido conforme a las leyes mercantiles, porque es inconcuso que si su ocupación ordinaria es considerada como acto de comercio, se actualiza el supuesto previsto en el artículo 3o., fracción I, del Código de Comercio, que expresamente señala:

"Artículo 3o. Se reputan en derecho comerciantes:

"I. Las personas que teniendo capacidad legal para ejercer el comercio, hacen de él su ocupación ordinaria."

46. En ese contexto, es dable concluir que, contrario a lo considerado por las ahora recurrentes, el artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no excluye expresa ni implícitamente de su aplicación a las instituciones de asistencia privada u otras sociedades o asociaciones distintas de las constituidas conforme a las leyes mercantiles, ya que la recta interpretación del referido numeral, en relación con lo previsto en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, permite establecer que para efectos de la

Ley Federal de Protección al Consumidor, se consideran como casas de empeño, todas las personas físicas y morales que de manera habitual realizan u ofrecen operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, con independencia de su naturaleza jurídica y del fin al que destinen las utilidades y ganancias que obtienen por la realización de esa actividad, siempre y cuando no estén reguladas por autoridades y leyes financieras.

47. Sin que obste a lo anterior, la consideración realizada por la Cámara Revisora, al dictaminar la iniciativa que dio origen al decreto impugnado, en el sentido de que sin desconocer que las instituciones de asistencia privada "*realizan servicios de mutuo con interés y garantía prendaria como actividad fundamental para allegarse de recursos*", es conveniente que se excluyan del sistema de regulación de protección al consumidor, con el fin de evitar que se cuestione la constitucionalidad de la reforma, dado que existen precedentes del Poder Judicial Federal que revelan la incompetencia del Congreso Federal para legislar en materia de instituciones privadas.

48. Es así, ya que las instituciones de asistencia privada, específicamente en cuanto realizan u ofertan al público operaciones o contrataciones de mutuo con interés y garantía prendaria de manera habitual u ordinaria, sí pueden ser reguladas por el Congreso de la Unión dentro del sistema de protección al consumidor.

49. Para corroborar lo anterior debe señalarse, primero, que las instituciones de asistencia privada se caracterizan por prestar servicios de asistencia social con bienes de propiedad particular sin ánimo de lucro. Así se desprende de los ordenamientos legales expedidos por diversas Legislaturas Estatales que regulan a esas instituciones, en los que, cabe apuntar, se les autoriza a realizar otras actividades para obtener recursos adicionales, tales como rifas, sorteos, organización de espectáculos, inversiones, enajenaciones y préstamos, sin que se advierta una regulación específica para este tipo de actividades, ya que únicamente se refiere, en términos generales, a que se realizaran de acuerdo con las reglas que aprueben sus órganos de gobierno.

50. En segundo término, debe tenerse en cuenta que la asistencia social forma parte del derecho a la protección de la salud, en tanto constituye una de sus finalidades y se considera "*materia de salubridad general*", por lo que en su regulación y supervisión concurren la Federación y las entidades federativas, de acuerdo con lo previsto en los artículos 1o., 2o., fracción V, y 3o., fracción XVIII, de la Ley General de Salud.

51. Al respecto, destaca que en la exposición de motivos del Decreto por el que se expidió la Ley de Asistencia Social –y se derogó la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social–, publicado en el Diario Oficial de la Federación el dos de septiembre de dos mil cuatro, se precisó:

"En 1984, la Ley General de Salud reconoce a la asistencia social como una tarea de interés prioritario a cargo del Estado y de la comunidad. Por primera vez en la historia de la legislación sanitaria mexicana, se agrupa a la asistencia social entre las materias de salubridad general y distribuye su competencia entre la Federación, las entidades federativas y los Municipios.—Con ello se le dio a la asistencia social su carácter federalizado y descentralizado, con el propósito de promover la reorganización de los servicios asistenciales en todo el país, especialmente para dar atención y apoyo a grupos de población que se encuentran al margen de los beneficios de la seguridad social.—La misma ley, de acuerdo con el artículo 25 constitucional, reconoce que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, y en este desarrollo se encuentra la materia de salud y dentro de ella la asistencia social.—Finalmente, en 1986 la Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social establece el carácter sistemático y regular de la política de asistencia, como un servicio básico de salud y define las actividades, los ámbitos y los sujetos de atención de la misma. ... En síntesis, la reforma sanitaria emprendida por el Gobierno de la República entre 1982 y 1986, actualiza el rezago jurídico que prevalecía en el campo de la asistencia social y sienta las bases institucionales y administrativas, para atender de manera sistemática y consistente a la población vulnerable, revalorizando jurídica, política y filosóficamente el papel de la asistencia social en el marco de la política de salud. ... VIII. La iniciativa de Ley de Asistencia Social que se presenta tiene como fundamento diversas disposiciones constitucionales que en materia de salud (artículo 4o.) y de salubridad general (artículo 73 XVI) están estrechamente relacionadas con la asistencia social. ... De esta manera, la asistencia social continua vinculada a la salud, por ser el bienestar físico el primer elemento del desarrollo humano, condicionante en el goce de derechos y aprovechamiento de oportunidades de vida. Esta vinculación materializada en la Ley General de Salud se confirma en el artículo 1o. de la iniciativa que traemos a su consideración y en el desarrollo de su articulado en donde se preservan las facultades de la Secretaría de Salud, por lo que la asistencia social continúa comprendida en dicho sector.—En este sentido, como la materia de asistencia social forma parte de la salud, su naturaleza es concurrente entre la Federación y los Estados, pues al igual que aquélla, la asistencia social no es tarea que corresponda exclusivamente al Estado, pues se trata de un tema en el que deben concurrir armónicamente los poderes públicos, la sociedad en su conjunto y los individuos interesados, y esto es precisa-

mente lo que se pretende materializar.—Debe tenerse presente que en el caso particular de la asistencia social esta concurrencia se reafirma. Por un lado, el respeto absoluto a la competencia local, en virtud de la cual la mayoría de las entidades federativas han expedido leyes, tal y como se reconoce en el artículo 18 de la iniciativa. Por otro lado, la concurrencia posibilita la participación de la Federación que en algunos aspectos resulta necesaria, tomando en cuenta que algunas entidades federativas no han legislado en materia de asistencia social y otras lo han hecho de manera disímbola; sobre todo tratándose de las instituciones privadas de asistencia social. En consecuencia, en la iniciativa se enumeran las facultades de la Federación, en donde puede advertirse la intención de coordinar y uniformar la asistencia social en toda la República."

52. Asimismo, importa destacar que en la Ley de Asistencia Social se establece que son facultades de la Federación en materia de asistencia social, entre otras, la coordinación del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada —que se integra por diversos organismos públicos y por las instituciones de asistencia privada—, así como las que "otras leyes le reserven" (artículos 14 y 22).

53. También se señala que las instituciones de asistencia privada tienen la obligación de "*constituirse de acuerdo con lo estipulado en las leyes aplicables*" y cumplir con las normas oficiales mexicanas que se emitan por la Secretaría de Salud y el Consejo Nacional de Normalización y Certificación para la regulación de los servicios de asistencia social, cuyo cumplimiento se supervisará y sancionará administrativamente por la propia secretaría y las autoridades locales correspondientes, según corresponda, en los términos de las leyes federales o locales que resulten aplicables (artículos 52 y 63 a 67).

54. Lo expuesto con antelación permite sostener que la regulación de las instituciones de asistencia privada, debe entenderse en el contexto de las facultades concurrentes de la Federación, los Estados y el Distrito Federal en materia de asistencia social. En consecuencia, si bien se ha reservado a las Legislaturas Locales la regulación de las referidas instituciones por lo que se refiere a su constitución, organización y administración, lo cierto es que ello no implica que la Federación no pueda regular las actividades inherentes a su objeto social y las que realizan para allegarse de recursos adicionales, más aún si, por su naturaleza, dichas actividades son consideradas como actos de comercio.

55. Entonces, si en términos de lo previsto en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio, el contrato de mutuo con interés y garantía pren-

daría debe estimarse como acto de comercio, sin distinción alguna, entonces, es dable sostener que las instituciones de asistencia privada que de manera habitual realizan u ofertan ese tipo de contrataciones al público en general para allegarse de recursos adicionales para la consecución de su objeto social, sí pueden ser reguladas por la Federación en cuanto al desempeño de esa actividad, en aras de otorgar certeza jurídica al consumidor sobre los costos asociados al préstamo y la devolución del bien dado en prenda.

56. Resulta aplicable la tesis 2a. XXVII/2014 (10a.), de esta Segunda Sala, cuyos rubro, texto y datos de publicación, a continuación se reproducen:

"CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALIZAN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA.—El artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al señalar que para efectos de esa ley se consideran casas de empeño los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, incluye a las instituciones de asistencia privada. Lo anterior es así, ya que de los procesos legislativos que dieron origen a la citada disposición legal se desprende que lo que regula es la actividad del 'préstamo con interés y garantía prendaria', con independencia de la naturaleza jurídica del prestador del servicio y del fin al que destina las ganancias o utilidades que obtiene por la realización de esa actividad, de ahí que el concepto de 'sociedades mercantiles' a que se refiere, comprende todas las personas jurídico colectivas que de manera habitual realizan u ofertan ese tipo de operaciones aun cuando no se hayan constituido conforme a las leyes mercantiles, en tanto su ocupación ordinaria es considerada como acto de comercio en términos de lo previsto en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio. En consecuencia, debe estimarse que para efectos del sistema de protección al consumidor, se consideran como casas de empeño todos los proveedores personas físicas y morales no reguladas por leyes y autoridades financieras, que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público en general contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, incluso las instituciones de asistencia privada, lo que de modo alguno implica desconocer su naturaleza jurídica ni la facultad reservada a las Legislaturas Locales para regular lo concerniente a su constitución y organización, pues debe tenerse en cuenta que en materia de asistencia social concurren la Federación, los Estados y el Distrito Federal

y que corresponde a la Federación regular y supervisar las actividades inherentes a su objeto social y, en consecuencia, las que se realizan a efecto de allegarse de recursos adicionales para la consecución del mismo, más aún si son consideradas como actos de comercio." [Tesis 2a. XXVII/2014 (10a.), publicada en la página 1078 del Tomo I, Libro 4, marzo de 2014, de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número de registro digital: 2005938]

57. Cabe aclarar que la circunstancia de que las instituciones de asistencia privada se caractericen por prestar servicios asistenciales sin ánimo de lucro, no desvirtúa la verdadera naturaleza jurídica del mutuo con interés y garantía prendaria, ya que este acto jurídico, por sí, revela una especulación comercial, debido a que es evidente que el interés que se cobra sobre el monto del préstamo otorgado se traduce en una utilidad o ganancia, y si bien puede aducirse que los recursos obtenidos por tal concepto se destinan a la prestación de servicios asistenciales, lo cierto es que ello no impide que se implementen medidas que permitan evitar que los costos asociados a los préstamos que otorgan las referidas instituciones sean excesivos y garantizar que restituyan el bien dado en prenda, con la finalidad de dar certeza y seguridad jurídica al consumidor.

58. En tal orden de ideas, deben declararse infundados los agravios de las ahora recurrentes enderezados a demostrar que los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6 y 65 Bis 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, son violatorios de los derechos fundamentales que tutelan los artículos 1o. y 13 Constitución Federal, ya que al quedar demostrado que dentro del concepto de sociedades mercantiles a que se refiere el precitado artículo 65 Bis están comprendidas todas las personas jurídico colectivas –no reguladas por leyes y autoridades del sistema financiero–, que en forma habitual o profesional ofertan al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, con independencia de su naturaleza jurídica y del fin al que destinen las utilidades o ganancias que perciben con la realización de esas operaciones, es claro que no se actualiza el trato desigual alegado y, por tanto, no puede estimarse que se está en presencia de una ley privativa.

59. En consecuencia, resultan inatendibles los argumentos formulados por las recurrentes, encaminados a demostrar que los preceptos legales reclamados transgreden los derechos fundamentales que tutelan los artículos 5o., 16 y 28 de la Constitución Federal, porque: a) se dirigen a un grupo determinado de personas; b) establecen un trato diferenciado entre sujetos que se encuentran, respecto de los actos que realizan, en la misma hipótesis nor-

mativa; c) no establecen un plazo perentorio a partir de su entrada en vigor para que la Procuraduría Federal del Consumidor expida las reglas generales respectivas; y, d) apoyan el trato diferenciado a favor de las instituciones de asistencia privada y las sociedades no mercantiles, ya que las releva de su observancia, permitiéndoles ventajas operativas indebidas, sin atender el interés general de los consumidores, en tanto que las facultan para operar sin restricción alguna.

60. Calificativa que debe hacerse extensiva al argumento en que las recurrentes acusan la falta de exhaustividad por parte del Juez de Distrito, en el análisis sobre la violación al principio de igualdad; ya que con independencia de que el a quo no haya sido exhaustivo en ese sentido, las razones que sustentan la constitucionalidad del artículo 65 Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, no son las que se plasmaron en la sentencia recurrida, sino las que han quedado expuestas en esta resolución.

61. A su vez, resulta inoperante el agravio en el que las recurrentes pretenden demostrar que las normas impugnadas sí violan el derecho de acceso a la justicia por: "*no prever algún mecanismo alternativo de solución de controversias para, previo al recurso administrativo o el planteamiento del juicio, solucionar alguna controversia o conflicto*", derivado de su aplicación por parte de la Procuraduría Federal de Protección al Consumidor.

62. Es así, ya que esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que, en atención al principio de relatividad que rige en el juicio de amparo, resulta improcedente el reclamo intentado contra una omisión legislativa, puesto que la eventual concesión de la protección constitucional tendría por efecto obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo a las recurrentes y a las autoridades responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada.

63. Apoya la anterior consideración, la tesis 2a. VIII/2013 (10a.), de esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"OMISIÓN LEGISLATIVA. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO EN SU CONTRA, CONFORME AL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN XVIII, DE LA LEY DE LA MATERIA, EN RELACIÓN CON EL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN II, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.—El precepto constitucional citado, reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de junio de 2011, dispone que

las sentencias pronunciadas en el juicio de amparo sólo se ocuparán de los quejosos que lo hubieren solicitado, limitándose a ampararlos y protegerlos, si procediere, en el caso especial sobre el que verse la demanda, de donde deriva que respecto de dichas sentencias aún prevalece el principio de relatividad, dado que no pueden tener efectos generales. En congruencia con lo anterior, en términos del artículo 73, fracción XVIII, de la Ley de Amparo, en relación con el artículo 107, fracción II, párrafo primero, de la Constitución Federal, es improcedente el juicio de amparo contra una omisión legislativa, pues de concederse la protección constitucional al quejoso, el efecto sería obligar a la autoridad legislativa a reparar la omisión, dando efectos generales a la ejecutoria, lo cual implicaría la creación de una ley, que constituye una prescripción general, abstracta y permanente, que vincularía no sólo al promovente del amparo y a las autoridades señaladas como responsables, sino a todos los gobernados y autoridades cuya actuación tuviera relación con la norma creada. No es obstáculo a lo anterior, la circunstancia de que el artículo 107, fracción II, párrafos segundo y tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establezca la posibilidad de declarar la inconstitucionalidad de una norma con efectos generales, toda vez que esa declaración debe emitirse en un procedimiento específico por parte de este Alto Tribunal, sin que sea posible adoptar una decisión de tal naturaleza en un caso concreto; máxime que el procedimiento para la declaratoria general de una norma se refiere a normas existentes y no a omisiones legislativas. Por otra parte, tampoco es obstáculo que el artículo 103, fracción I, constitucional, establezca que los tribunales de la Federación conocerán de toda controversia suscitada por normas generales, actos u omisiones de la autoridad que violen los derechos humanos, ya que dicho precepto no contempla la posibilidad de que puedan reclamarse omisiones legislativas, dado que opera la limitante prevista en el referido artículo 107, fracción II, párrafo primero, en el sentido de que las sentencias dictadas en el juicio de amparo no pueden tener efectos generales." [Tesis 2a. VIII/2013 (10a.), publicada en la página 1164 del Tomo XVII, febrero de 2013, de la Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, número de registro digital: 2002843]

64. En atención a lo antes determinado, lo procedente es confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado por las quejas en contra de los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6 y 65 Bis 7 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en vigor a partir del diecisiete de enero de dos mil trece, por las razones expuestas en la presente resolución.

65. En similares términos se pronunció esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, los

amparos en revisión 564/2013, 596/2013 y 418/2014, en sesiones de veintidós de enero, doce de febrero y trece de agosto, todos de dos mil catorce, bajo las ponencias de los señores Ministros Alberto Pérez Dayán y Sergio A. Valls Hernández, respectivamente.

66. Finalmente, no pasa inadvertido que la parte recurrente también cuestionó la constitucionalidad del artículo 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor; sin embargo, las razones de su reproche de inconstitucionalidad lo hizo derivar de que este precepto prevé sanciones por el incumplimiento a los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6 y 65 Bis 7, y que no se establecía un plazo para que la citada procuraduría emitiera las reglas generales respectivas; sin embargo, esto último se consideró inatendible, como se apuntó con antelación, de ahí que bajo los mismos argumentos deben considerarse inatendibles los agravios que insisten en ese tema.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** ***** ,
 ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** ,
 y ***** , todas ***** , en contra de los artículos 65 Bis, 65 Bis 1, 65 Bis 2, 65 Bis 3, 65 Bis 4, 65 Bis 5, 65 Bis 6, 65 Bis 7 y 128 de la Ley Federal de Protección al Consumidor, en vigor a partir del diecisiete de enero de dos mil trece.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, vuelvan los autos al tribunal de su origen y, en su oportunidad, archívese el toca como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales (ponente). El Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto en contra de consideraciones. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18

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

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CASAS DE EMPEÑO. PARA EFECTOS DE LA LEY FEDERAL DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR, TIENEN TAL CARÁCTER TODOS LOS PROVEEDORES PERSONAS FÍSICAS O MORALES NO REGULADAS POR LEYES O AUTORIDADES FINANCIERAS, QUE EN FORMA HABITUAL O PROFESIONAL, REALICEN U OFERTEN AL PÚBLICO CONTRATOS U OPERACIONES DE MUTUO CON INTERÉS Y GARANTÍA PRENDARIA, INCLUYENDO LAS INSTITUCIONES DE ASISTENCIA PRIVADA. El artículo 65

Bis de la Ley Federal de Protección al Consumidor, al señalar que para efectos de esa ley se consideran casas de empeño los proveedores personas físicas o sociedades mercantiles que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, incluye a las instituciones de asistencia privada, ya que de los procesos legislativos que dieron origen a la citada disposición legal deriva que lo que regula es la actividad del "préstamo con interés y garantía prendaria", con independencia de la naturaleza jurídica del prestador del servicio y del fin al que destina las ganancias o utilidades que obtiene por la realización de esa actividad; de ahí que el concepto de "sociedades mercantiles" a que se refiere, comprende todas las personas jurídico colectivas que de manera habitual realizan u ofertan ese tipo de operaciones aun cuando no se hayan constituido conforme a las leyes mercantiles, en tanto su ocupación ordinaria es considerada como acto de comercio en términos de lo previsto en la fracción X del artículo 75 del Código de Comercio. En consecuencia, debe estimarse que para efectos del sistema de protección al consumidor, se consideran como casas de empeño todos los proveedores personas físicas y morales no reguladas por leyes y autoridades financieras, que en forma habitual o profesional realicen u oferten al público en general contrataciones u operaciones de mutuo con interés y garantía prendaria, incluso las instituciones de asistencia privada, lo que no implica desconocer su naturaleza jurídica ni la facultad reservada a las legislaturas locales para regular lo

concerniente a su constitución y organización, pues debe tenerse en cuenta que en materia de asistencia social concurren la Federación, los Estados y el Distrito Federal y que corresponde a la primera regular y supervisar las actividades inherentes a su objeto social y, en consecuencia, las que se realizan a efecto de allegarse de recursos adicionales para su consecución, más aún si son consideradas como actos de comercio.

2a./J. 127/2014 (10a.)

Amparo en revisión 564/2013. Solución Fácil de Veracruz, S.A. de C.V. 22 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó contra consideraciones José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Amparo en revisión 596/2013. Cuatro Caminos de Apatzingán, S.A. de C.V. y otras. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Alberto Pérez Dayán. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo en revisión 418/2014. Peninsular de Villahermosa. S.A. de C.V. y otras. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo en revisión 465/2014. Bazar de Veracruz, S.A. de C.V. y otras. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer.

Amparo en revisión 467/2014. Potosino Bazar, S.A. de C.V. y otras. 24 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Amalia Tecona Silva.

Tesis de jurisprudencia 127/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de 2014.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 1408/2014. 18 DE JUNIO DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: CLAUDIA MENDOZA POLANCO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Competencia. Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para decidir sobre la procedencia del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 81, fracción II, y 83 de la Ley de Amparo vigente; conforme a lo previsto en los puntos primero, fracción I, inciso a) y segundo, fracción IV, del Acuerdo Plenario Número 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, y punto tercero del diverso Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece; en virtud de que la sentencia que se recurre fue pronunciada por un Tribunal Colegiado de Circuito en un juicio de amparo directo en materia administrativa, especialidad de esta Sala.

SEGUNDO.—Legitimación. El escrito de agravios lo firma ***** , quejosa en el juicio de amparo cuya sentencia se revisa.

TERCERO.—Oportunidad. El recurso de revisión se interpuso en tiempo, toda vez que la sentencia recurrida se notificó por lista publicada, el veinticinco de marzo de dos mil catorce, que surtió efectos el día siguiente, por lo que el término de diez días para interponer el recurso de revisión a que se refiere el artículo 86 de la Ley de Amparo vigente corrió del veintisiete de marzo al nueve de abril del año en curso, sin contar el veintinueve y treinta de marzo, así como cinco y seis de abril, por ser inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; de ahí que, si el medio de defensa se presentó el veintisiete de marzo, debe estimarse que fue interpuesto oportunamente.

CUARTO.—Agravios. La parte recurrente hizo valer, en síntesis, los siguientes agravios:

1) El Tribunal Colegiado omitió pronunciarse sobre el concepto de violación relativo a que la Sala responsable estaba obligada, de conformidad, con el principio *pro actione* previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a no imponer a la trabajadora la carga de demostrar que los conceptos que pretende se incluyan en su pensión jubilatoria, fueron objeto de cotización por concepto de seguridad social;

2) Omitió analizar lo relativo a las cargas probatorias durante el juicio de nulidad; y,

3) El órgano colegiado estaba obligado a realizar control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio* porque el Estado Mexicano se comprometió al cumplimiento de los tratados que ha suscrito, por tanto, los Jueces están obligados a velar porque los efectos de la convención no se vean merma- dos al aplicar la legislación interna.

QUINTO.—Antes de abordar el estudio de los agravios, es necesario determinar si en la especie se satisfacen los requisitos de procedencia del recurso de revisión de conformidad con lo previsto en los artículos 94, párrafos primero, tercero y quinto, 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y en términos de lo previsto en el Acuerdo Número 5/1999, emitido por el Tribunal Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en especial, el punto primero, fracciones I y II.

El recurso de revisión en amparo directo, conforme a la normatividad mencionada, sólo es procedente cuando se decide sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley, tratado internacional o de un reglamento federal o local, o cuando se establece la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, si en dichas sentencias se omite el estudio de tales cuestiones a pesar de haber sido planteadas.

De esa manera, si subsiste la materia de constitucionalidad, el recurso será procedente siempre y cuando entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva; en esta tesitura, un asunto será importante cuando se aprecie que los argumentos son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés, y será trascendente cuando se advierta la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en la materia de constitucionalidad.

Finalmente, no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando:

- a) exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado;
- b) no se hayan expresado agravios o éstos resulten inoperantes, siempre que no se advierta queja deficiente que suplir; y,
- c) en los demás casos análogos a juicio de la Sala correspondiente.

Es aplicable la jurisprudencia número 2a./J. 149/2007, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA.—Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse, en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al Acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes."¹

En la especie no se surten los requisitos de procedencia del recurso de revisión, ya que son ineficaces los agravios y no se advierte la existencia de queja deficiente que suplir, ni razón alguna para hacerlo.

SEXTO.—En el **agravio** sintetizado en el **inciso 1)** se expone que el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse sobre el concepto de violación relativo a que la Sala responsable estaba obligada a ejercer control de convencionalidad para que, de conformidad con el principio *pro actione* previsto en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, concluyera que no debía imponer a la trabajadora la carga de demostrar que los conceptos de compensación garantizada, compensación de riesgo y asignaciones, fueron objeto

¹ Jurisprudencia visible en la página 615, Tomo XXVI, agosto de 2007, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro IUS: 171625.

de cotización, por concepto de seguridad social, para poderlas tomar en cuenta en su pensión jubilatoria.

Es **ineficaz** el agravio, en virtud de que, como se advierte a foja veinticinco de la sentencia recurrida, el Tribunal Colegiado sí estudió los conceptos de violación relativos y los declaró infundados, para lo cual sostuvo, en esencia que:

- Si bien es verdad que la reforma del año dos mil once al artículo 1o. constitucional implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional, lo cierto es que ello no significa que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que el cambio sólo conlleva a que, si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, pero sin que se dejen de observar los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, tales como, el de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa juzgada, pues de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función;

- En apoyo a sus argumentos invocó las tesis de rubros: "PRINCIPIO PRO PERSONA O *PRO HOMINE*. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011."² y "PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES."³

- Señaló que contrario a lo expuesto por la quejosa, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció el criterio de que, a partir de la reforma de mil novecientos ochenta y cuatro, el sueldo, sobre-

² Tesis aislada número 2a. LXXXII/2012 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1587, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro IUS: 2002179.

³ Jurisprudencia número 1a./J. 104/2013 (10a.), sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 906, Libro XXV, Tomo 2, octubre de 2013, Décima Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro IUS: 2004748.

suelo y compensación, conceptos a que aludía el artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y que percibían los trabajadores al servicio del Estado antes de la reforma señalada, quedó compactado en un solo concepto, esto es, el sueldo o salario que se asigne en los tabuladores regionales para cada puesto;

- Destacó que el sueldo o salario que se asigne en los tabuladores regionales es el que, en principio, deben tomar en cuenta las dependencias para efectuar las cotizaciones al régimen de seguridad social del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; esto es, el sueldo o salario tabular, así como los quinquenios y/o prima de antigüedad, constituyen, por regla general los únicos conceptos que conforme a las disposiciones legales señaladas, deben tomarse en cuenta para efectuar las cotizaciones al régimen de seguridad social;

- Sostuvo que dentro de la cuota diaria de pensión, por regla general, no forman parte los conceptos distintos a los mencionados en el numeral que antecede, aunque los asegurados demuestren su percepción de manera regular y permanente de parte de las dependencias y entidades durante su vida laboral; por ende, si en un juicio de nulidad, un pensionado pretende la inclusión en la cuota diaria pensionaria de conceptos distintos al salario tabular, prima de antigüedad y/o quinquenios, le corresponde acreditar, no sólo que están previstas en un tabulador regional, sino también que dichas percepciones fueron consideradas para fijar las cuotas y aportaciones de seguridad social;

- Concluyó que la quejosa, como trabajadora, sí tiene la carga probatoria de demostrar que, por los conceptos compensación garantizada, compensación de riesgo y asignación, se llevó a cabo la cotización respectiva ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En las relatadas condiciones, se desestima lo que la recurrente afirma, pues el órgano jurisdiccional dio respuesta a lo efectivamente planteado.

Cabe señalar además, que la ineficacia del agravio en cuestión radica en que la recurrente sólo insiste en que no se dio contestación a lo que argumentó en su demanda de garantías, pero no controvierte las consideraciones en las que se sustentó el Tribunal Colegiado de Circuito para declarar infundados todos los planteamientos.

El **agravio** identificado con el **inciso 2)** en el cual se le imputa al Tribunal Colegiado la omisión de analizar lo relativo a las cargas probatorias durante el juicio de nulidad, resulta **inoperante**, porque constituye un aspecto de legalidad que no puede analizarse en esta instancia.

Apoya lo anterior, la jurisprudencia número 2a./J. 53/98 sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."⁴

Asimismo resulta aplicable, la tesis aislada del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece lo siguiente:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. RESULTAN INOPERANTES LOS AGRAVIOS SOBRE VIOLACIONES PROCEDIMENTALES O DE INEXACTA APLICACIÓN DE UNA LEY SECUNDARIA.—Los agravios que plantean violaciones procedimentales o de inexacta aplicación de una ley secundaria resultan inoperantes en la revisión de sentencias pronunciadas en amparo directo por Tribunales Colegiados de Circuito, pues tales cuestiones no pueden ser materia de la revisión, toda vez que la Suprema Corte debe limitarse a resolver sobre la constitucionalidad de la ley, conforme con lo dispuesto por los artículos 83, fracción V, párrafo segundo, y 93 de la Ley de Amparo, en el sentido de que en la revisión en amparo directo la materia se limita, exclusivamente, a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."⁵

Por último, es **inoperante el agravio** señalado con el **inciso 3)** mediante el cual se manifiesta que el órgano colegiado estaba obligado a realizar control de constitucionalidad o convencionalidad *ex officio* porque el Estado Mexicano se comprometió al cumplimiento de los tratados que ha suscrito, por tanto, los Jueces están obligados a velar porque los efectos de la convención no se vean mermados al aplicar la legislación internacional y, con ello, arribar a la conclusión de que no corresponde a la trabajadora la carga de demostrar que los conceptos de compensación garantizada, compensación de riesgo y asignaciones fueron sujetos de cotización de seguridad social para que puedan ser tomados en cuenta al cuantificar la pensión jubilatoria.

⁴ Jurisprudencia publicada en la página 326, Tomo VIII, agosto de 1998, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro IUS: 195743.

⁵ Tesis aislada número P. III/90, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la página 39, Tomo V, Primera Parte, enero a junio de 1990, Octava Época del *Semanario Judicial de la Federación*. Registro IUS: 205892.

La inoperancia apuntada estriba en que no operaba que el Tribunal Colegiado llevara a cabo el control de convencionalidad *ex officio* a que se refiere la recurrente, porque tal como se argumentó en la sentencia recurrida, existe criterio obligatorio de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las cotizaciones de seguridad social que se pueden tomar en cuenta para calcular la cuota diaria de pensión jubilatoria son, únicamente, el sueldo o salario tabular, los quinquenios y/o la prima de antigüedad, por tanto, un trabajador que pretenda reclamar la inclusión de conceptos distintos a los mencionados para efecto de su pensión, aun cuando estén comprendidos en el tabulador regional y los hubiera recibido de forma periódica y regular, está obligado a aportar los elementos de convicción respectivos, es decir, que por tales conceptos se realizaron cotizaciones ante el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Con base en ese criterio obligatorio, el Tribunal Colegiado de Circuito declaró infundados los agravios correspondientes y no llevó a cabo el control de convencionalidad ni constitucionalidad pretendido por la quejosa, hoy recurrente; de ahí la inoperancia apuntada, pues no es factible analizar una omisión atribuida al Tribunal Colegiado de llevar a cabo, de oficio, un análisis de convencionalidad, si se pronunció sobre la cuestión de fondo y la desestimó con apoyo en tesis y jurisprudencias de este Alto Tribunal.

Sustenta lo anterior la tesis aislada número 2a. XVII/2014 (10a.), de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se transcribe:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR PARTE DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.—El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora bien, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, sólo propi-

ciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito."⁶

Asimismo, la tesis aislada número 2a. XVIII/2014 (10a.), que es del tenor siguiente:

"CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.—El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación en los conceptos de violación de que las "normas aplicadas en el procedimiento" respectivo son inconventionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y qué derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito o a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se requiere de requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos efectivamente planteados."⁷

En esa tesitura, procede **desechar** el presente recurso.

No es óbice para la anterior conclusión que el recurso de revisión haya sido admitido por acuerdo de Presidencia de este Alto Tribunal, resultando aplicable la jurisprudencia número P/J. 19/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es del tenor siguiente: **"REVISIÓN EN AMPARO. NO ES OBSTÁCULO PARA EL DESECHAMIENTO DE ESE RECURSO, SU ADMISIÓN POR EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN."**⁸

⁶ Tesis publicada en la página 1499, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital IUS: 2005720.

⁷ Tesis sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la página 1500, Libro 3, Tomo II, febrero de 2014, Décima Época de la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Registro digital IUS: 2005721.

⁸ Jurisprudencia publicada en la página 19, Tomo VII, marzo de 1998, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Registro IUS: 196731.

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

ÚNICO.—Se **desecha** el recurso de revisión a que este toca se refiere.

Notifíquese; con testimonio de esta resolución, devuélvanse los autos al Tribunal Colegiado de Circuito de origen y, en su oportunidad, archívese el asunto como concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán y Ministro presidente Luis María Aguilar Morales. El Ministro José Fernando Franco González Salas se separó del criterio de jurisprudencia.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. SU EJERCICIO DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.

El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación en los conceptos de violación de que las "normas aplicadas en el procedimiento" respectivo son inconventionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y cuál derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito y a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos

humanos, se necesitan requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos planteados.

2a./J. 123/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3788/2013. Micheel Javier Partida Durán. 8 de enero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 440/2014. Ángel Alvarado Agüero. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 1168/2014. Chileros, S. de P.R. de R.L. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 957/2014. Maricela Santa Esquivel Ávila. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 1408/2014. Marina Márquez Toledo. 18 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Claudia Mendoza Polanco.

Tesis de jurisprudencia 123/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil catorce.

Nota: La parte conducente de la ejecutoria relativa al amparo directo en revisión 3788/2013 aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 27 de junio de 2014 a las 9:30 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo I, Junio de 2014, página 538.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2652/2014. 8 DE OCTUBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: GABRIEL REGIS LÓPEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión.¹

SEGUNDO.—El presente recurso de revisión se interpuso oportunamente.²

TERCERO.—El recurso de revisión fue promovido por persona legítima para ello, ya que lo suscribió el propio quejoso, habida cuenta que le causa perjuicio la sentencia recurrida al habersele negado el amparo que solicitó.

CUARTO.—En primer lugar, es pertinente tener en cuenta que de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los

¹ Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; 10, fracción III, 11, fracción V, así como 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con los puntos primero, segundo y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013; en virtud de que el recurso se interpuso en contra de una sentencia dictada en un juicio de amparo directo en materia administrativa, materia que es especialidad de esta Segunda Sala y si bien subsiste el problema de constitucionalidad de una ley federal, no se considera necesaria la intervención del Tribunal Pleno.

² Lo anterior es así ya que la sentencia recurrida se notificó personalmente a la parte quejosa el veintiséis de mayo de dos mil catorce (foja 122 del juicio de amparo directo), notificación que surtió sus efectos el día veintisiete siguiente, de conformidad con el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo vigente, razón por la cual el plazo de diez días establecido en el artículo 86 de la mencionada ley transcurrió del veintiocho de mayo al diez de junio de dos mil catorce, descontándose de ese cómputo los días treinta y uno de mayo, así como uno, siete y ocho de junio de dos mil catorce, al ser inhábiles de conformidad con el artículo 19 de la Ley de Amparo vigente. En consecuencia, si el escrito de interposición del recurso se presentó el diez de junio de dos mil catorce, debe concluirse que es oportuno.

Estados Unidos Mexicanos; 81, fracción II, de la Ley de Amparo vigente; y, 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se desprende lo siguiente:

1. Por regla general, las resoluciones que en materia de amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, no admiten recurso alguno;

2. La excepción a la regla anterior, se da cuando habiéndose impugnado la inconstitucionalidad de una norma general, o en los conceptos de violación se haya planteado la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en estas materias o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, se haya decidido o se omita decidir sobre la materia de constitucionalidad; y,

3. La materia del recurso de revisión, en estos casos, se debe limitar, exclusivamente, a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras.

En otras palabras, de la interpretación armónica de las anteriores disposiciones, se desprende que la procedencia del recurso de revisión contra sentencias dictadas en materia de amparo directo, se encuentra condicionada a que las sentencias decidan sobre la inconstitucionalidad de una norma general o establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, que en dichas sentencias se omita el estudio de esas cuestiones cuando se hubieren planteado en la demanda, previa presentación oportuna del recurso, así como a que el problema de constitucionalidad (por interpretación de forma directa de una norma suprema o por análisis de una inferior jerárquicamente), debe entrañar la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, de modo que la segunda instancia se abre sólo por excepción, en aquellos casos en los que resulte imprescindible la intervención de este Alto Tribunal.

Con base en lo anterior, el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió el Acuerdo Número 5/1999, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de junio de mil novecientos noventa y nueve, cuyo punto primero establece que para la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, se requiere que se reúnan los supuestos siguientes:

a) Que en la sentencia recurrida se haya hecho pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una norma general, o se establezca la interpretación

directa de un precepto constitucional, o que, habiéndose planteado alguna de esas cuestiones, en la demanda de amparo se haya omitido su estudio.

b) Que el problema de constitucionalidad entrañe la fijación de un criterio jurídico de importancia y trascendencia, a juicio de la Sala respectiva o del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En relación con el segundo de los requisitos antes mencionados, el propio punto primero del acuerdo citado señala que, por regla general, se entenderá que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, no se hayan expresado agravios o cuando éstos sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, y no se advierta queja deficiente que supliir.

Los anteriores lineamientos se recogen en las jurisprudencias de esta Segunda Sala, de rubros: "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."³ y "REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. REQUISITOS PARA SU PROCEDENCIA."⁴

³ En cuyo texto dice: "Los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, 86 y 93 de la Ley de Amparo, 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y el Acuerdo 5/1999, del 21 de junio de 1999, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece las bases generales para la procedencia y tramitación de los recursos de revisión en amparo directo, permiten inferir que un recurso de esa naturaleza sólo será procedente si reúne los siguientes requisitos: I. Que se presente oportunamente; II. Que en la demanda se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal y en la sentencia se hubiera omitido su estudio o en ella se contenga alguno de esos pronunciamientos; y III. Que el problema de constitucionalidad referido entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Sala respectiva de la Suprema Corte; en el entendido de que un asunto será importante cuando de los conceptos de violación (o del planteamiento jurídico, si opera la suplencia de la queja deficiente) se advierta que los argumentos o derivaciones son excepcionales o extraordinarios, esto es, de especial interés; y será trascendente cuando se aprecie la probabilidad de que la resolución que se pronuncie establezca un criterio que tenga efectos sobresalientes en materia de constitucionalidad; por el contrario, deberá considerarse que no se surten los requisitos de importancia y trascendencia cuando exista jurisprudencia sobre el tema de constitucionalidad planteado, cuando no se hayan expresado agravios o cuando, habiéndose expresado, sean ineficaces, inoperantes, inatendibles o insuficientes, siempre que no se advierta queja deficiente que supliir y en los demás casos análogos a juicio de la referida Sala, lo que, conforme a la lógica del sistema, tendrá que justificarse debidamente." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIV, diciembre de 2001, materias constitucional y común, tesis 2a./J. 64/2001, página 315).

4. En su texto dice: "Del artículo 107, fracción IX, de la Constitución Federal, y del Acuerdo 5/1999, emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 94, séptimo párrafo, constitucional, así como de los artículos 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que al analizarse la procedencia del recurso de revisión en amparo directo debe verificarse,

Como se aprecia, para que en un caso concreto sea procedente el recurso de revisión en amparo directo, es necesario que reúna los siguientes requisitos: a) La existencia de la firma en el escrito de expresión de agravios; b) La oportunidad del recurso; c) La legitimación procesal del promovente; d) Si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, e) Si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia.

En el caso se encuentran satisfechos los requisitos precisados en los incisos a), b) y c), ya que el escrito de agravios se encuentra firmado; el recurso es oportuno y fue promovido por parte legítima, como se evidenció en los considerandos segundo y tercero.

Asimismo, se cumple el requisito a que se refiere el inciso d), ya que en los conceptos de violación vertidos en la demanda de amparo directo se advierte que se planteó la inconstitucionalidad del párrafo último de la fracción III del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

Finalmente, se reúne el requisito a que alude el inciso e), en virtud de que no se da ninguno de los supuestos en los que conforme a la jurisprudencia 2a./J. 64/2001 citada, se presume que no se actualizan esos requisitos.

No pasa inadvertido que sobre la constitucionalidad del artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, existe la jurisprudencia 2a./J. 86/2014 (10a.), que lleva por rubro: "ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL

en principio: 1) la existencia de la firma en el escrito u oficio de expresión de agravios; 2) la oportunidad del recurso; 3) la legitimación procesal del promovente; 4) si existió en la sentencia un pronunciamiento sobre la constitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, o bien, si en dicha sentencia se omitió el estudio de las cuestiones mencionadas, cuando se hubieren planteado en la demanda de amparo; y, 5) si conforme al acuerdo referido se reúne el requisito de importancia y trascendencia. Así, conforme a la técnica del amparo basta que no se reúna uno de ellos para que sea improcedente, en cuyo supuesto será innecesario estudiar si se cumplen los restantes." (Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVI, agosto de 2007, materia común, tesis 2a./J. 149/2007, página 615).

EJERCICIO FISCAL DE 2013. EL ANÁLISIS DE SU CONSTITUCIONALIDAD NO PUEDE LLEVARSE A CABO CONFORME A LOS PRINCIPIOS DE JUSTICIA TRIBUTARIA.⁵

Sin embargo, esa jurisprudencia no resulta aplicable para resolver el problema jurídico que subyace en el presente recurso de revisión, toda vez que en éste no se plantea la inconstitucionalidad de ese precepto a la luz de los principios de justicia tributaria, sino que se propone a la luz de otros derechos y principios constitucionales.

En ese orden de ideas, es dable concluir que el recurso de revisión resulta procedente, toda vez que satisface los requisitos exigidos para ello.

QUINTO.—Como cuestión previa, es menester relatar de manera breve los antecedentes que informa la sentencia recurrida, que se derivan de las constancias de autos; lo que se realiza en los siguientes términos:

1. *** solicitó al Servicio de Administración Tributaria la devolución de saldo a favor por la cantidad de \$*****, generado con motivo del impuesto especial sobre producción y servicios pagado en el periodo de enero a marzo de dos mil trece.**

2. El veintidós de mayo de dos mil trece, la Administración Local de Auditoría Fiscal de Puebla Norte del Servicio de Administración Tributaria emitió el oficio *****, a través del cual negó la devolución solicitada, por considerar que de conformidad con el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece,⁶ las personas que adquirieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas, podían solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar, en lugar de efectuar el acreditamiento; y que dicho estímulo no sería procedente cuando la tasa para la enajenación de diésel, de acuerdo con el procedimiento establecido en el artículo 2o.-A, fracción I, de la ley del impuesto relativo, resultara negativa o igual a cero.

⁵ Jurisprudencia publicada el viernes 15 de agosto de 2014 a las 09:42 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 9, Tomo II, agosto de 2014, página 646. Décima Época, materia constitucional, Núm. Registro Digital: 2007113.

⁶ Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de diciembre de dos mil doce en vigor desde el uno de enero de dos mil trece.

En ese sentido, la mencionada autoridad señaló que las tasas para la enajenación de diésel, correspondientes al primer trimestre del dos mil trece, publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación los días doce de febrero, once de marzo y veintinueve de marzo de ese año, fueron de -18.29, -18.66 y -21.85, respectivamente; lo cual adujo, implicaba que dichas tasas eran negativas y que, por esa razón, no resultaba aplicable el estímulo fiscal sobre el impuesto especial sobre producción y servicios, de conformidad con el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de dos mil trece.

3. En contra de dicha resolución, el siete de agosto de dos mil trece, el ahora quejoso promovió juicio contencioso administrativo ante la Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en donde se registró con número de expediente *****.

Seguidos los trámites de ley, el veintisiete de noviembre de dos mil trece, dicho órgano jurisdiccional dictó sentencia en la que reconoció la validez de la resolución impugnada, al considerar que los conceptos de impugnación resultaron inoperantes en parte e inatendibles en otra.

En efecto, la Sala referida señaló que la litis se circunscribía a establecer si era legal la resolución en la que se negó al actor la devolución del saldo a favor del impuesto especial sobre producción y servicios.

Para llegar a la anterior conclusión, transcribió el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, y el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, de los que advirtió la posibilidad de solicitar la devolución; sin embargo, también se desprendía que cuando la tasa para la enajenación de diésel resultara negativa o igual a cero, no sería procedente ese estímulo.

Por otro lado, señaló que no podía atender aquellos conceptos de impugnación en los que se planteaba la inconstitucionalidad del artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, toda vez que carecía de competencia para hacer ese análisis, sin que pasara desapercibido que podía desaplicar dicha norma en ejercicio de control difuso de constitucionalidad, pero que la pretensión del actor iba más allá de una desaplicación, ya que él pretendía que se declarara inconstitucional dicho precepto.

En ese mismo sentido, señaló que los conceptos de impugnación resultaban inoperantes porque no estaban encaminados a controvertir la legalidad del acto impugnado, sino que sólo manifestó una afectación a derechos humanos sin explicar en forma clara por qué debía concederse la devolución solicitada.

Finalmente, la Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa destacó que no bastaba la invocación del principio *pro homine* para dejar de observar las disposiciones establecidas en la ley, pues de hacerlo así, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de la función jurisdiccional.

4. En contra de esa sentencia, el actor promovió juicio de amparo directo, del cual correspondió conocer al Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Sexto Circuito y en donde se registró con el número *****.

En sus conceptos de violación, por lo que hace al tema de constitucionalidad, el quejoso hizo valer los siguientes argumentos:

• **Tercero y séptimo.** La sentencia recurrida es inconstitucional porque se apoya en el artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, numeral que debió desaplicarse porque contraviene los artículos 1o., 14, 16 y 133 de la Constitución Federal.

• El mencionado artículo establece un estímulo fiscal para el sector agrícola, consistente en la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, pagado por la adquisición de diésel para uso agropecuario, pero el párrafo último de la fracción III establece una condición para el acceso a ese beneficio, consistente en que la tasa por enajenación del diésel no sea negativa o cero. No obstante, la tasa para el cálculo del impuesto respectivo ha resultado negativa desde el mes de enero de dos mil diez y hasta la fecha en que se presentó la demanda; es decir, la tendencia marcada desde hace más de tres años es que la tasa sea negativa.

• Por tanto, el artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece es inconstitucional, porque al establecer una condición imposible de cumplir hace nulo el acceso al estímulo fiscal y se vuelve letra muerta, circunstancia que vulnera el derecho de seguridad jurídica porque uno de los requisitos de las normas jurídicas es que sean asequibles para su cumplimiento; esto

es, las autoridades deben facilitar y poner a disposición los medios necesarios para que los preceptos legales se hagan realidad.

- A su vez, el citado precepto legal vulnera el artículo 133, en relación con los diversos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, porque para determinar la procedencia del estímulo fiscal señala que se tomará como referencia o indicador la tasa para la enajenación de diésel que se publique mensualmente en el Diario Oficial de la Federación; sin embargo, del análisis a las tasas publicadas en dicho medio oficial de difusión se advierte que no constituyen un indicador uniforme aplicable al territorio nacional, ya que sólo se enlistan las tasas por agencia de algunas ciudades de la República, sin que se haga mención a los Estados de Quintana Roo y Tlaxcala.

- Esto implica, por ejemplo, que los contribuyentes que tengan su domicilio fiscal en esas entidades federativas sí tendrán derecho al estímulo fiscal, debido a que no existe ninguna referencia de la tasa aplicable para ellos; mientras que el grueso de los contribuyentes no tendrá derecho al estímulo.

- En razón de lo anterior, el artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, vulnera el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque no trata de manera igual a los contribuyentes que se dedican a la actividad agropecuaria.

- La situación anterior significa, además, una vulneración al derecho de certeza jurídica.

- Es de vital importancia que se considere la aplicación del control convencional y, por ende, que la Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa inaplicara el último párrafo de la fracción III, apartado A, del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, a fin de que declare la nulidad de la resolución combatida, ante la presencia de una violación clara al derecho de seguridad jurídica.

- **Cuarto y octavo.** La sentencia recurrida es inconstitucional porque la Sala responsable reconoció la validez de la resolución que negó la devolución solicitada, vulnerando así el numeral 14 de la Constitución Federal, porque se aplica retroactivamente la ley en su perjuicio.

- Lo anterior es así, porque la aplicación del artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el

ejercicio fiscal de dos mil trece contraviene derechos adquiridos, debido a que en ejercicios anteriores se le ha otorgado el beneficio fiscal sin la condición que contiene la norma mencionada; por tanto, es contrario a derecho que se niegue el estímulo fiscal, porque éste constituye un derecho adquirido.

- **Quinto y noveno.** La sentencia combatida es inconstitucional al reconocer la validez de la resolución impugnada, con apoyo en el artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, porque este numeral contraviene los diversos 1o., 4o. y 25 de la Constitución Federal, los cuales contemplan los derechos a la igualdad, a la vida, al desarrollo humano, a la salud, a la alimentación sana, al trabajo, a la libertad, al mínimo de subsistencia vital, derechos económicos, así como el diverso numeral 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; artículo 2.1. del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; y artículos 2o. y 4o. del Protocolo de San Salvador, así como el principio de progresividad.

- Lo anterior, porque el precepto legal referido, en lugar de permitir una mayor apertura y tutela de los derechos sociales otorgando el estímulo fiscal, restringe los derechos de los contribuyentes que se encuentran en condiciones más desfavorables, como el caso de la quejosa que se dedica a la actividad agrícola, disminuyendo de esa forma los derechos sociales, lo que vulnera el principio de progresividad, ya que en lugar de ampliar los derechos, los reduce.

- La derogación, modificación o suspensión de la legislación necesaria para el goce de un derecho económico, social y cultural es violatoria de los derechos previstos en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; es decir, el numeral 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, implícitamente deroga la posibilidad de que se otorgue el estímulo fiscal, lo que constituye una medida deliberadamente regresiva.

- **Sexto y décimo.** Resulta inconstitucional que la Sala responsable haya declarado la validez de la resolución que niega la autorización de la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, cuando es evidente que dicha devolución procedía desaplicando el numeral 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, pues éste limita la procedencia de la devolución solicitada, lo que contraviene el principio de respeto a la dignidad humana, en virtud de que resulta claro que el estímulo resulta inexistente de acuerdo al artículo cuestionado.

5. El Tribunal Colegiado negó el amparo basándose en las siguientes consideraciones:

- Es infundado lo argumentado por la quejosa respecto a que el artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, vulnera el derecho de seguridad jurídica previsto en el artículo 16 de la Constitución Federal.

- Lo anterior, porque contrario a lo que aduce la inconforme, desde su emisión el legislador facultó a las autoridades para actuar en determinado sentido y así el gobernado conocía cuál sería la consecuencia jurídica de los actos que realizara y, por otro, el actuar de la autoridad se encuentra limitado y acotado; de tal manera que la posible afectación a la esfera jurídica de los gobernados no resulta caprichosa o arbitraria, por lo que la procedencia de su devolución, es decir, del estímulo fiscal aludido, no queda al arbitrio de la autoridad hacendaria, sino a que se cumpla o no con los requisitos que establece la norma tildada de inconstitucional.

- La norma tildada de inconstitucional precisa los supuestos de procedencia del estímulo fiscal y sus requisitos, por lo que no existe una ausente o deficiente regulación del supuesto normativo que es materia de impugnación.

- Cita como apoyo la tesis 2a. XVI/2014 (10a.) de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "DERECHOS FUNDAMENTALES DE LEGALIDAD Y SEGURIDAD JURÍDICA. SU CONTRAVENCIÓN NO PUEDE DERIVAR DE LA DISTINTA REGULACIÓN DE DOS SUPUESTOS JURÍDICOS ESENCIALMENTE DIFERENTES."

- El hecho de que las publicaciones de la tasa de referencia calculada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de los años anteriores y de que la estimación que se prevé en dos mil trece, también sea negativa, no convierte al artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación, en violatorio del derecho fundamental de seguridad jurídica y, por ende, en inconstitucional, toda vez que la tasa a que éste remite, que se obtiene como lo dispone el numeral 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no depende del legislador, sino de los factores del mercado a que se refiere la anterior porción normativa.

- Es decir, si bien es cierto que pueden ser estimadas y previsibles conforme a las tendencias, también lo es que no conforma un hecho absoluto

e inmutable premeditado por el legislador, ya que dependen de factores externos, se reitera, del mercado, por ende, no se puede afirmar que la norma combatida impuso una condición insalvable para que la parte quejosa no pudiera obtener el beneficio respectivo.

- De conformidad con el mecanismo contenido en el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no puede considerarse que será un hecho inmutable que la tasa a que se refiere ese numeral siempre será negativa, y que ello ya lo conoce y lo premeditó el legislador, por ende, no es violatorio del principio de seguridad jurídica la porción normativa tildada de inconstitucional, porque no depende de ésta ni del procedimiento ahí previsto, sino de los factores externos y valores del mercado, dado que para obtener la misma, se deben contemplar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados, así como el promedio de las cotizaciones convertidas a pesos con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación.

- También considera infundada la parte del concepto de violación en el que la quejosa aduce que la norma combatida viola el derecho de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, porque parte de la premisa de que deben de existir agencias de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios en todos los Estados del país, para que así se respete el principio de igualdad, sin demostrar o por lo menos manifestar por qué o con fundamento en qué debe ser así.

- En efecto, debe desestimarse el concepto de violación, toda vez que de la lectura de la porción normativa tildada de inconstitucional y, de lo previsto en el numeral 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, no se advierte que exista una excepción en su aplicación en alguna entidad federativa, ya que si bien las agencias de venta a que se refiere la publicación en el Diario Oficial de la Federación de veintinueve de marzo de dos mil trece, que realiza la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de la tasa determinada en términos de lo dispuesto en el numeral citado en último término, no contempla a todos los Estados del país, también lo es que las agencias de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios no corresponden a todas las entidades federativas, pues se les denominan conforme a la ciudad en que se ubiquen, siendo que pueden existir dos o tres agencias de ventas en el mismo número de ciudades de un solo Estado de la República o en el Distrito Federal.

- Además, cabe resaltar que sólo en las aludidas agencias de venta de Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios, es en donde se enajena la gasolina y diésel, por lo que sin importar la distribución territorial de las mismas la mecánica de causación implica que se haga la referida enajenación sin atender a la entidad federativa en la que se ubique las agencias de venta, para obtener la recaudación del impuesto que a la postre pueda ser el sustento de la solicitud de devolución.

- Esto es, el estímulo se obtendrá del total que se recaude del impuesto especial sobre producción y servicios que deba enterar Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, por la enajenación de gasolinas o diésel en todas y cada una de las agencias de ventas de éstos, sin que se limite a lo obtenido en determinada agencia o ciudad donde se ubique ésta, es decir, todo lo que en su caso se llegue a recaudar por ese concepto constituirá un fondo común federal de donde se podrán obtener los recursos para enterar, en su caso, el beneficio fiscal a la devolución de mérito, a todo contribuyente que cubra los requisitos precisados para ello, sin que influya su domicilio fiscal o entidad federativa en que se solicite la misma.

- Debe desestimarse el concepto de violación, pues lo sustenta en la hipótesis de que en los Estados de Tlaxcala y Quintana Roo, al no existir una tasa que haga referencia a dichos Estados en la publicación que ordena el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, las solicitudes de devolución en el mismo supuesto serán procedentes; ya que dicho argumento no se encuentra acreditado en autos con probanza alguna, además de que lo que alega depende de la resolución que, en su caso, emita la autoridad respectiva que resuelva la petición de obtener el beneficio a que se refiere la norma impugnada; por tanto, es dable concluir que dicho argumento es hipotético.

- Cita como apoyo la jurisprudencia 2a./J. 88/2003 de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUSTENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA."

- Es infundado el octavo concepto de violación, en el cual la quejosa alega que la norma combatida contraviene el principio de irretroactividad previsto en el numeral 14 de la Constitución Federal, por establecer una condición para obtener el estímulo fiscal de devolución del impuesto especial sobre producción y servicios, que la legislación anterior no preveía.

- Lo anterior, porque al establecer como condición para obtener el estímulo referido, que la tasa para la enajenación de diésel no sea negativa o cero, la norma cuestionada no desconoce las consecuencias jurídicas generadas al amparo de la legislación anterior, esto es, poder obtener la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios que tenga derecho a acreditar conforme a la norma anterior, sino que regula una nueva condición aplicable para que en el monto acreditable del impuesto especial sobre producción determinado con posterioridad a la norma le pueda ser devuelto.

- Además, no debe sostenerse que se trata de un derecho adquirido por el contribuyente el que pueda devolverse las cantidades que tenga derecho a acreditar del impuesto especial sobre producción y servicios, bajo las mismas condiciones que determine con posterioridad a la vigencia de esa norma, ya que obtener un estímulo fiscal bajo la legislación anterior no significa que la condición que en dicho numeral se estableció deba regir futuras solicitudes de devolución, pues para éstas resultará aplicable la norma vigente al momento en que, en su caso, se determine impuesto especial sobre producción y servicios por acreditar y en su lugar se solicite su devolución.

- Lo anterior es así, ya que en materia del establecimiento de requisitos para la procedencia de los estímulos fiscales no opera la teoría de los derechos adquiridos, pues el legislador está facultado para modificar los requisitos y las condiciones para limitarla y, con ello, enfocar el supuesto de la norma hacia la finalidad por la que fue creada.

- Cita como apoyo la tesis 2a. XLIX/2012 (10a.) de la Segunda Sala de este Alto Tribunal, de rubro: "RENTA. EL ARTÍCULO 109, FRACCIÓN XV, INCISO A), DE LA LEY DEL IMPUESTO RELATIVO, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 7 DE DICIEMBRE DE 2009, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY."

- Son infundados el noveno y décimo conceptos de violación, en los cuales la quejosa aduce que el numeral 16 de la referida ley de ingresos es inconstitucional, pues vulnera los artículos 1o., 4o. y 25 de la Constitución Federal, que prevén los derechos de igualdad, a la vida, al desarrollo humano, a la salud, a una alimentación sana, al trabajo, a la libertad, al mínimo de subsistencia vital, derechos económicos, así como el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 2.1. del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, artículos 1o., 2o. y 4o. del Protocolo de San Salvador y también al principio de progresividad.

- Lo anterior es así, ya que la quejosa parte de una falsa premisa, pues contrario a lo que argumenta, el último párrafo de la fracción III del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, no prevé derecho alguno a favor del contribuyente, sino al contrario establece un estímulo fiscal a través del /cual se puede disminuir su carga tributaria, es decir, la obligación que todo gobernado tiene de contribuir prevista en la fracción IV del artículo 31 constitucional.

- Esto es así, ya que a fin de incentivar y promover diversos sectores de la población en la rama de la economía, de conformidad con el artículo 25 constitucional, el legislador a través del numeral tildado de inconstitucional le ha otorgado un estímulo fiscal a las personas que utilicen diésel en las actividades agropecuarias o silvícolas, consistente en que podrán acreditar el impuesto especial de producción y servicios u optar por solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieran derecho a acreditar, pero ambos estímulos están condicionados a los requisitos previstos en el mismo, entre otros, que tales beneficios no serán aplicables cuando la tasa para la enajenación del diésel, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, resulte negativa o igual a cero.

- Por ende, no puede sostenerse que con el precepto tildado de inconstitucional se restrinja derecho alguno, o que se viole su derecho humano al mínimo vital o dignidad humana, pues en términos llanos la regla general es que se pague el impuesto especial para producción y servicios por la compra de diésel que utilicen para su actividad agrícola o silvícola; empero, para incentivar dicha actividad económica, en aquélla se establece el beneficio de poder acreditar o pedir la devolución del mismo, al colmar los requisitos que para ello se estipulen.

- Otra razón para desestimar los argumentos, es que la condición para que proceda la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de diésel para la actividad agrícola, relativa a que la tasa para la enajenación de diésel no sea negativa o cero, ya existía en la norma cuestionada desde el origen del tributo causado, es decir, influía en la determinación, primero de la causación de la contribución, segundo del monto a regular y tercero en la devolución aun cuando no estaba prevista, pues es lógico que si existe una tasa igual a cero o negativa no va a generar impuesto especial sobre producción y servicios a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios por la enajenación del diésel.

- Esto es, para que proceda la devolución Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios primero debieron haberlo causado por la enajenación del diésel en términos del artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, ya que si no existe el tributo a cargo no procede la acreditación y menos aún la devolución, lo que resulta lógico pues es del monto recaudado de donde se podrá obtener recursos para solventar el estímulo de mérito, es decir, las cantidades a devolver.

- De donde deriva que la porción normativa combatida no clasifica a las personas por criterios relacionados con el origen étnico o nacional, el género, la edad, el hecho de tener capacidades diferentes, la religión, el estado civil, ni cualquiera otra que permita identificar a una categoría de personas que compartan o hayan históricamente compartido una condición de exclusión o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, sin que pueda decirse tampoco que la norma se articula en torno a un elemento que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

6. En el recurso de revisión, la recurrente hace valer los siguientes agravios:

- **Primero.** La sentencia recurrida es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, toda vez que el Tribunal Colegiado omite realizar un debido estudio de la constitucionalidad de la fracción III del apartado A del numeral 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

- La seguridad jurídica es tanto la sujeción de la autoridad a la ley, como que las normas jurídicas sean lo suficientemente claras, permanentes, prospectivas y fáciles de cumplir, por lo que la medida determinada por la autoridad es imposible de aplicar, motivo por el cual se está ante la presencia de un criterio muy estrecho por parte del Tribunal Colegiado en cuanto a los alcances de la seguridad jurídica.

- La seguridad jurídica no es la simple aplicación mecánica de la ley, sino es la obligación de que las disposiciones legales se puedan cumplir, lo que en el caso no acontece, pues el artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, de la normativa referida, es una medida imposible de ejecutarse, ya que se creó para que no se presente la posibilidad de que se ejecute o cumpla la misma, lo cual tiene como consecuencia que sea contraria a lo previsto en los numerales 14 y 16 de la Constitución Federal.

- Es inconstitucional que no se cumpla con la existencia de los estímulos fiscales, pues se vulneran los artículos 1o., 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que es claro que la disposición es imposible de cumplir con la reforma al último párrafo de la fracción III del apartado A del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece.

- **Segundo.** La sentencia no es coherente, pues no atiende a los alcances del principio de igualdad en cuanto a que no es procedente que en unas entidades federativas se dé un tratamiento y en otras no, por lo cual si no hay una distinción de parte del propio legislador, no se puede determinar esa diferenciación por la autoridad administrativa al realizar el resultado de la aplicación de las fórmulas, motivo por el cual el Tribunal Colegiado está apreciando en forma incorrecta el artículo 1o. de la Constitución Federal.

- **Tercero.** La sentencia que se recurre es violatoria del artículo 74 de la Ley de Amparo, pues está apreciando en forma incorrecta las tesis y criterios de este Alto Tribunal en lo que respecta a la retroactividad de la ley, que se sustenta en la teoría de los derechos adquiridos, que es la que se sigue en el caso de estímulos fiscales y de subsidios fiscales, confundiéndola con la teoría de los actos y hechos consumados, la cual es aplicable siempre y cuando se trate de los elementos de las contribuciones.

- De la tesis 1a. X/2011, se desprende que la teoría de los derechos adquiridos no es aplicable para los elementos de los impuestos, pero sí en el caso de los estímulos fiscales, que son diversos a las contribuciones y, que por ello, es que se ha determinado que las mismas sí se rigen por la retroactividad atendiendo a la teoría de los derechos adquiridos.

- Se está desestimado la naturaleza de la retroactividad de la ley establecida en el artículo 14 de la Constitución Federal y sobre todo perdiendo de vista que en el caso de los subsidios fiscales, la procedencia de los mismos versa en el hecho de que se trata de derechos adquiridos, motivo por el cual, si se modifican en perjuicio del gobernado, se contraviene el artículo aludido y limitan los derechos de los gobernados.

- **Cuarto.** El Tribunal Colegiado sufre de una confusión muy grave sobre derecho fiscal, pues los estímulos fiscales no tienen su naturaleza constitucional en el artículo 31 de la Norma Fundamental, ya que en ese numeral están previstas las obligaciones de los gobernados a contribuir al gasto público, pero el sustento constitucional del estímulo fiscal es el diverso numeral 25 de la Carta Magna, que determina la rectoría económica del Estado, por ende, el estímulo fiscal es una medida jurídica y económica que se tiene para otorgar

apoyos a aquellas actividades, individuos, o bien a zonas del país que en su momento pueden incentivar.

- En ese orden de ideas, al no ser la quejosa sujeto del impuesto especial sobre producción y servicios, conlleva a que todo lo contenido en la sentencia al respecto sea intrascendente, pues el artículo 16 de la normativa referida anteriormente regula el estímulo fiscal que es un apoyo económico para las personas que se dedican al campo, y que se otorga vía devolución del pago que se hizo del impuesto por la compra del diésel que se adquiere.

- El estímulo fiscal es un derecho fundamental previsto como derecho social, económico y cultural en el artículo 24 de la Constitución Federal (sic) y es reconocido como derecho humano en el Protocolo de San Salvador, por ello, no se trata de una dádiva sino de una obligación constitucional de los Estados.

- No puede haber justificación alguna para disminuir los estímulos fiscales, pues en este caso el Tribunal Colegiado reconoce que si existe esa disminución, es evidente que se viola el principio de progresividad de los derechos humanos, previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal.

- El órgano colegiado no puede sostener que por razones económicas se disminuyen los estímulos, ya que esto no es causa imputable al gobernado.

- El Tribunal Colegiado contraviene el artículo 74 de la Ley de Amparo, pues la sentencia no es coherente, en cuanto a que en el caso las políticas fiscales y las políticas públicas están a la libertad del legislador y de la sana separación de poderes, pues esto no es así, ya que cuentan con un control jurisdiccional, que es el juicio de amparo donde es exigible la existencia de políticas públicas que den cumplimiento al derecho constitucional.

- Los estímulos fiscales son un derecho que debe respetarse en las políticas públicas del legislador y, por su parte, el poder judicial no puede ser un simple observador, debe de atender a la exigibilidad de estos derechos como lo determina el artículo 1o. de la Constitución Federal.

SEXTO.—Ahora procede hacer el análisis de los agravios propuestos por la parte recurrente, en el entendido de que el problema que subsiste en esta instancia es determinar la constitucionalidad del artículo 16, apartado A, fracción III, párrafo último, de la Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de dos mil trece, a la luz de los agravios propuestos.

El artículo cuya constitucionalidad se cuestiona es del tenor siguiente:

"Artículo 16. Durante el ejercicio fiscal de 2013, se estará a lo siguiente:

"A. En materia de estímulos fiscales:

"...

"III. Las personas que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas a que se refiere la fracción I del presente artículo podrán solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios que tuvieron derecho a acreditar en los términos de la fracción II que antecede, en lugar de efectuar el acreditamiento a que la misma se refiere, siempre que cumplan con lo dispuesto en esta fracción.

"Las personas a que se refiere el párrafo anterior que podrán solicitar la devolución serán únicamente aquéllas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año. En ningún caso el monto de la devolución podrá ser superior a 747.69 pesos mensuales por cada persona física, salvo que se trate de personas físicas que cumplan con sus obligaciones fiscales en los términos de las secciones I o II del capítulo II del título IV de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuyo caso podrán solicitar la devolución de hasta 1,495.39 pesos mensuales.

"El Servicio de Administración Tributaria emitirá las reglas necesarias para simplificar la obtención de la devolución a que se refiere el párrafo anterior.

"Las personas morales que podrán solicitar la devolución a que se refiere esta fracción serán aquéllas cuyos ingresos en el ejercicio inmediato anterior no hayan excedido de veinte veces el salario mínimo general correspondiente al área geográfica del contribuyente elevado al año, por cada uno de los socios o asociados, sin exceder de doscientas veces dicho salario mínimo. El monto de la devolución no podrá ser superior a 747.69 pesos mensuales, por cada uno de los socios o asociados, sin que exceda en su totalidad de 7,884.96 pesos mensuales, salvo que se trate de personas morales que cumplan con sus obligaciones fiscales en los términos del capítulo VII del título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, en cuyo caso podrán solicitar la devolución de hasta 1,495.39 pesos mensuales, por cada uno de los socios o

asociados, sin que en este último caso exceda en su totalidad de 14,947.81 pesos mensuales.

"La devolución correspondiente deberá ser solicitada trimestralmente en los meses de abril, julio y octubre de 2013 y enero de 2014.

"Las personas a que se refiere el primer párrafo de esta fracción deberán llevar un registro de control de consumo de diésel, en el que asienten mensualmente la totalidad del diésel que utilicen para sus actividades agropecuarias o silvícolas en los términos de la fracción I de este artículo, en el que se deberá distinguir entre el diésel que se hubiera destinado para los fines a que se refiere dicha fracción, del diésel utilizado para otros fines. Este registro deberá estar a disposición de las autoridades fiscales por el plazo a que se esté obligado a conservar la contabilidad en los términos de las disposiciones fiscales.

"La devolución a que se refiere esta fracción se deberá solicitar al Servicio de Administración Tributaria acompañando la documentación prevista en la presente fracción, así como aquella que dicho órgano desconcentrado determine mediante reglas de carácter general.

"El derecho para la devolución del impuesto especial sobre producción y servicios tendrá una vigencia de un año contado a partir de la fecha en que se hubiere efectuado la adquisición del diésel cumpliendo con los requisitos señalados en esta fracción, en el entendido de que quien no solicite oportunamente su devolución, perderá el derecho de realizarlo con posterioridad a dicho año.

"Los derechos previstos en esta fracción y en la fracción II de este artículo no serán aplicables a los contribuyentes que utilicen el diésel en bienes destinados al autotransporte de personas o efectos a través de carreteras o caminos.

"Lo dispuesto en esta fracción no será aplicable cuando la tasa para la enajenación de diésel, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, resulte negativa o igual a cero."

Como puede observarse, el artículo 16, apartado A, fracción III, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, otorga un estímulo fiscal a las personas que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas.

Ese beneficio fiscal consiste en que podrán solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios por la adquisición de diésel, que tengan derecho a acreditar, lo que estará condicionado al cumplimiento de diversos requisitos que se explican a lo largo de la citada fracción, que en esta instancia no tiene sentido comentar.

El último párrafo de la fracción en cita señala que será inaplicable el beneficio cuando la tasa para la enajenación de diésel resulte negativa o igual a cero, de conformidad con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

Ahora bien, el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, explica:

"Artículo 2o.-A. Las personas que enajenen gasolina o diésel en territorio nacional estarán sujetas a las tasas y cuotas siguientes:

"**I.** La tasa aplicable en cada mes para la enajenación de gasolinas o diésel será la que resulte para cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios conforme a lo siguiente:

"**a)** El precio de referencia ajustado por calidad, cuando proceda, que se determine para el combustible de que se trate de acuerdo con el inciso f) de esta fracción, se adicionará con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo comprendido del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcule la tasa, sin incluir, en este último caso, el impuesto al valor agregado.

"**b)** Se multiplicará por el factor de 1.0 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo citado, los costos netos de transporte del combustible de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor incurridos durante dicho periodo, sin incluir, en ambos casos, el impuesto al valor agregado.

"**c)** Se multiplicará por el factor de 0.9091 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate

vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 10%.

"Se multiplicará por el factor de 0.8696 para las gasolinas y el diésel para uso automotriz, para uso industrial de alto y bajo azufre y para uso en vehículos marinos, el precio de venta al público, del combustible de que se trate vigente en la zona geográfica correspondiente en el periodo citado, cuando la enajenación se realice con tasa del impuesto al valor agregado de 15%.

"d) El monto que resulte conforme al inciso c) anterior se disminuirá con las cantidades obtenidas conforme a los incisos a) y b) de esta fracción.

"e) La cantidad determinada conforme al inciso d) anterior se dividirá entre el monto que se obtuvo conforme al inciso a) de esta fracción y el resultado se multiplicará por 100. El porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible de que se trate que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.

"f) El precio de referencia para cada uno de los combustibles a que se refiere el inciso a) de esta fracción, será el promedio de las cotizaciones del día 26 del segundo mes anterior al día 25 del mes inmediato anterior a aquél por el que se calcula la tasa, convertidas a pesos con el promedio del tipo de cambio de venta del dólar de los Estados Unidos de América que publica el Banco de México en el Diario Oficial de la Federación, como sigue:

"1. Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"2. Diésel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"3. Diésel para uso automotriz y diésel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"4. Diésel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

"5. Diésel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.

"6. Diésel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot 'fuel oil' número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Ángeles, California, de los Estados Unidos de América.

"La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante reglas de carácter general, dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere esta fracción. La citada dependencia realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.

"II. Sin perjuicio de lo previsto en la fracción anterior, se aplicarán las cuotas siguientes a la venta final al público en general en territorio nacional de gasolinas y diésel:

"a) Gasolina Magna 36 centavos por litro.

"b) Gasolina Premium UBA 43.92 centavos por litro.

"c) Diésel 29.88 centavos por litro.

"Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, las estaciones de servicio y demás distribuidores autorizados, que realicen la venta de los combustibles al público en general, trasladarán un monto equivalente al impuesto establecido en esta fracción, pero en ningún caso lo harán en forma expresa y por separado. El traslado del impuesto a quien adquiera gasolina o diésel se deberá incluir en el precio correspondiente.

"Las cuotas a que se refiere este artículo no computarán para el cálculo del impuesto al valor agregado.

"Para los efectos anteriores, se considerarán estaciones de servicio todos aquellos establecimientos en que se realice la venta al público en general de gasolina y diésel.

"La aplicación de las cuotas a que se refiere esta fracción se suspenderá parcialmente en el territorio de aquellas entidades federativas que en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 10-C de la Ley de Coordinación Fiscal establezcan impuestos locales a la venta final de gasolina y diésel. Dicha suspensión se llevará a cabo en la misma proporción que la tasa del impuesto

local, por lo que el remanente seguirá aplicando como impuesto federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público hará la declaratoria de la suspensión del impuesto mencionado, la cual se publicará en el Periódico Oficial de la entidad federativa de que se trate y en el Diario Oficial de la Federación.

"Los recursos que se recauden en términos de esta fracción, se destinarán a las entidades federativas, Municipios y demarcaciones territoriales, conforme a lo establecido en la Ley de Coordinación Fiscal."

El precepto legal reproducido establece un procedimiento compuesto que debe desarrollar la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar mensualmente las operaciones aritméticas que le permitan calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos.

Dicho procedimiento consiste en:

1) Obtener el precio de referencia para cada uno de los combustibles, atendiendo al promedio de las cotizaciones del día veintiséis del segundo mes anterior al día veinticinco del mes inmediato anterior a aquel por el que se calcula la tasa, recogiendo del mercado, dependiendo de cada combustible, los siguientes precios:

a) Gasolinas: el promedio del precio spot de la gasolina regular sin plomo vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

b) Diésel para uso automotriz de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

c) Diésel para uso automotriz y diésel para uso industrial de bajo azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

d) Diésel para uso industrial de alto azufre: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en la Costa del Golfo de los Estados Unidos de América.

e) Diésel para uso en vehículos marinos en la Costa del Golfo: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2, 0.2% de azufre y 34° API, vigente en Houston, Texas, de los Estados Unidos de América.

f) Diésel para uso en vehículos marinos de la Costa del Pacífico: el promedio del precio spot "fuel oil" número 2 LS, 0.05% de azufre, vigente en Los Ángeles, California, de los Estados Unidos de América.

2) Por cada combustible su precio de referencia ajustado por calidad se adicionará con dos valores, el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate en el periodo que se tome en cuenta para obtener el precio de referencia. Al considerar el referido costo neto no se incluirá el impuesto al valor agregado.

3) Obtenidos los referidos valores respecto de cada combustible y de cada agencia de ventas se realizarán dos operaciones a saber:

3.1) El monto que se obtenga de adicionar al margen comercial que haya fijado Petróleos Mexicanos a los expendios autorizados por el combustible de que se trate en el periodo antes precisado, los costos netos de transporte de la agencia de ventas de que se trate al establecimiento del expendedor, sin incluir el impuesto al valor agregado, se multiplicará por el factor de 1.0, respecto de los seis combustibles referidos inicialmente.

3.2) En el caso de las enajenaciones de los referidos combustibles realizadas con tasa del impuesto al valor agregado del 10%, el precio de venta al público vigente en la zona geográfica correspondiente, en el periodo antes indicado, se multiplicará por el factor de 0.9091. En el caso de las erogaciones realizadas con tasa del impuesto al valor agregado del 15% el precio de venta al público se multiplicará por el factor de 0.8696.

4) El monto que resulte de la aplicación de los factores antes referidos al precio de venta al público se disminuirá con las cantidades obtenidas relativas al precio de referencia y al margen comercial.

5) La cantidad anterior determinada por cada combustible respecto de cada agencia de ventas, se dividirá entre el precio de referencia adicionado con el costo de manejo y el costo neto de transporte a la agencia de ventas de que se trate y el resultado se multiplicará por cien, en la inteligencia de que el porcentaje que se obtenga será la tasa aplicable al combustible que enajene la agencia correspondiente durante el mes por el que se calcula la tasa.

6) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada

combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Ahora bien, en el primero de los agravios la parte recurrente sostiene que el Tribunal Colegiado no realizó un estudio adecuado sobre la violación al principio de seguridad jurídica; al respecto, señala que el criterio del órgano jurisdiccional resulta estrecho, porque la seguridad jurídica debe entenderse no sólo como la simple aplicación de la norma, sino como la obligación de las autoridades de prever disposiciones que sean fácilmente cumplidas por el gobernado, aduciendo que eso no ocurre con la norma combatida.

Esta Segunda Sala estima que el agravio en comentario resulta inoperante, porque con independencia de las razones que expuso el Tribunal Colegiado para declarar infundados los conceptos de violación respectivos, el planteamiento de inconstitucionalidad debió desestimarse por sustentarse en situaciones particulares.

Para demostrar lo anterior, basta retomar los argumentos que sobre este punto expuso la parte quejosa, ahora recurrente, en los conceptos de violación. Esto es, en el tercero y séptimo de los conceptos de violación, la parte quejosa alegó que la condición a la que se sujetó la procedencia del estímulo fiscal, consistente en que la tasa para la enajenación de diésel no resultara negativa o igual a cero, era imposible de cumplir, debido a que la tendencia desde años atrás era una tasa negativa; por lo cual, señaló la quejosa, los requisitos de la norma nunca se van a cumplir y de esa manera el estímulo constituye letra muerta; aspecto que, a juicio de la quejosa, viola el principio de seguridad jurídica, porque las normas deben ser de fácil cumplimiento.

Como puede advertirse, la parte quejosa sustentó la imposibilidad para cumplir con la norma que prevé la condición para el otorgamiento del estímulo fiscal, lo que a su decir contraviene el principio de seguridad jurídica, en la circunstancia de que la proyección es que la tasa para la enajenación de diésel será negativa o cero, porque así ha sido en años pasados. Es decir, resulta claro que la causa en que la peticionaria basa el argumento de inconstitucionalidad constituye una situación hipotética.

En efecto, el hecho de que en años pasados la tasa para la enajenación de diésel haya sido negativa o cero, no significa que en el futuro todo el tiempo va a ser así; entonces, afirmar que la tasa para la enajenación de diésel siempre

va a ser negativa o cero, implica cuestionar la regularidad constitucional de una norma por supuestos hipotéticos, cuya realización es incierta. De ahí que los conceptos de violación de mérito deben considerarse inoperantes.

Es aplicable la jurisprudencia 2a./J. 88/2003, que lleva por rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO TIENDEN A DEMOSTRAR LA INCONSTITUCIONALIDAD DE ALGÚN PRECEPTO, SUS-TENTÁNDOSE EN UNA SITUACIÓN PARTICULAR O HIPOTÉTICA."⁷

En el segundo de sus agravios la recurrente señala que el Tribunal Colegiado no atendió a los alcances del principio de igualdad, pues no entendió que la norma distingue en la medida en que las tasas para la enajenación de diésel no se refieren a todos los Estados de la República.

Este agravio es igualmente inoperante, porque el planteamiento de constitucionalidad de la norma combatida, en cuanto a que viola el principio de igualdad previsto en el artículo 1o. de la Constitución Federal, deriva de una premisa errónea.

En efecto, en los conceptos de violación tercero y séptimo, la quejosa expuso que la norma tildada de inconstitucional contraviene el principio de igualdad, porque las tasas que se han publicado mensualmente en el Diario Oficial de la Federación, que sirven de referencia para determinar la procedencia del estímulo fiscal, no son uniformes porque no se enlistan las que corresponden a los Estados de Quintana Roo y Tlaxcala, lo que, a su decir, distingue indiscriminadamente, porque los contribuyentes de esas entidades federativas sí tendrán derecho al estímulo y el resto no.

Se afirma que la premisa sobre la que se construye el planteamiento de inconstitucionalidad es incorrecto, en principio, porque el párrafo último de la fracción III, apartado A, del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, no establece, como lo acusa la recurrente, que la procedencia del estímulo depende de las tasas que mensualmente se publiquen en el Diario Oficial de la Federación; lo que indica

⁷ El texto de esa jurisprudencia es el siguiente: "Los argumentos que se hagan valer como conceptos de violación o agravios en contra de algún precepto, cuya inconstitucionalidad se haga depender de situaciones o circunstancias individuales o hipotéticas, deben ser declarados inoperantes, en atención a que no sería posible cumplir la finalidad de dichos argumentos consistente en demostrar la violación constitucional, dado el carácter general, abstracto e impersonal de la ley." (Jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XVIII, octubre de 2003, materia común, página 43, Núm. Registro IUS: 183118)

esa norma es que el estímulo no será aplicable cuando la tasa para la enajenación de diésel, de acuerdo con el procedimiento que establece la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, resulte negativa o igual a cero.

De manera que este precepto legal remite al artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En segundo término, el párrafo último de la fracción I del artículo 2o.-A de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, explica que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará a conocer los elementos para determinar los precios de referencia, los ajustes por calidad, los costos netos de transporte, el margen comercial y el costo de manejo a los expendios autorizados a que se refiere esta fracción; asimismo, precisa que la citada secretaría realizará mensualmente las operaciones aritméticas para calcular las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de ventas de Petróleos Mexicanos y las publicará en el Diario Oficial de la Federación.

Como se observa, esta norma tributaria, a la cual remite el párrafo último de la fracción III, apartado A, del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, ordena la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las tasas aplicables para cada combustible y en cada agencia de Petróleos Mexicanos. De esta manera, resulta claro advertir que la norma no ordena la publicación de las tasas aplicables sólo para las agencias de Petróleos Mexicanos ubicadas en determinados Estados de la República, sino para todas las agencias de ventas de la mencionada empresa paraestatal, entendiéndose por esto, las que existan en todo el territorio nacional.

Siendo esto así, la norma no hace distinción alguna en cuanto a la publicación en el Diario Oficial de la Federación de las tasas aplicables para determinados Estados de la República; de ahí que no se contravenga el principio de igualdad contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el hecho de que las tasas que se publican en el Diario Oficial de la Federación para el cálculo del impuesto especial sobre producción y servicios por la enajenación de gasolinas y diésel por agencia, no correspondan a todos los Estados de la República, no hace inconstitucional el artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, de la Ley de Ingresos de la

Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece; pues tal situación no implica por sí sola que la tasa de dicho tributo deba ser negativa o positiva, pues ello dependerá de otras variables económicas previstas en el procedimiento descrito en el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios.

En el resto de los agravios, la parte recurrente aduce que el Tribunal Colegiado hizo un análisis incorrecto respecto a que la norma cuestionada viola los principios de irretroactividad, progresividad y dignidad humana, pues aduce que los estímulos fiscales constituyen derechos humanos reconocidos en el artículo 24 de la Constitución Federal y, por tanto, las normas que los contengan deben analizarse a la luz de la teoría de los derechos adquiridos y, sobre todo, conforme al principio de progresividad, que obliga al Estado a no disminuir el alcance de los derechos humanos, con lo cual se protege la dignidad de las personas.

Resultan infundados esos planteamientos.

Como lo señala la recurrente, en los conceptos de violación hizo valer que el párrafo último de la fracción III, apartado A, del artículo 16 de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, restringe los principios de irretroactividad y de progresividad, así como el de dignidad humana.

Las razones en que sustentó sus afirmaciones fueron, esencialmente, que en años anteriores a dos mil trece obtuvo el beneficio del estímulo fiscal previsto en el artículo correspondiente a ejercicios fiscales previos y, que por ello, adquirió el derecho a recibirlo sin la condición que contiene la norma tildada de inconstitucional; asimismo, indicó que limitar el estímulo fiscal como lo hace la norma combatida representa un retroceso al derecho humano a recibir el indicado beneficio fiscal, porque se desatiende a las personas que se encuentran en una situación desfavorable, lo que atenta directamente contra la dignidad humana.

Esta Segunda Sala considera desacertada esa afirmación, porque parte de la premisa de que el estímulo fiscal es un derecho humano; sin embargo, eso es incorrecto.

Al resolver el amparo en revisión 50/2010, esta Segunda Sala explicó que los estímulos fiscales son prestaciones económicas concedidas a una

persona, que puede hacer valer a su favor respecto de un tributo a su cargo, con el objeto de obtener a través de ese beneficio un fin parafiscal o extrafiscal.⁸

Se indicó que los elementos de los estímulos fiscales pueden identificarse de la siguiente manera:

1. El beneficiario debe ser contribuyente del impuesto. Este elemento es fundamental porque el estímulo fiscal sólo se origina y concreta en torno a las cargas tributarias que pesan sobre él.

2. La situación especial del sujeto beneficiado establecida en abstracto en la disposición legal que otorga el estímulo y que, al concretarse, da origen al derecho del contribuyente para exigir el otorgamiento de dicho estímulo en su favor.

Se explicó que los estímulos fiscales, a pesar de su denominación tributaria, no siempre quedan integrados a la estructura de la contribución, ya que el Estado puede sólo utilizarlos como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos, es decir, por facilidad operativa se incorporan al final de la mecánica de la contribución para disminuir la carga impositiva, siendo este último el beneficio económico que recibe el gobernado, aunque puede adoptarse cualquier otra forma como la entrega directa del monto dinerario o que se disminuya el precio de la adquisición de un bien o servicio.

Asimismo, se señaló que la característica principal de este tipo de beneficios es que el legislador no trata de medir o graduar la capacidad contributiva de los sujetos obligados, de hecho por la forma en que se integran los estímulos fiscales sin relevancia impositiva atienden a factores que no guardan relación con el hecho imponible o los demás elementos cuantitativos del tributo, ni parecen razonables a su mecánica, por lo que pueden surgir en un ejercicio o no estar presentes en otro, de acuerdo con las políticas económicas del Estado, sin afectar a la tributación misma, pues la correspondencia sólo se refleja en el sujeto obligado y la carga económica que tiene que cubrir.

De las anteriores consideraciones en torno a los estímulos fiscales, pueden destacarse las siguientes conclusiones:

⁸ Ese asunto se resolvió en sesión de tres de marzo de dos mil diez, por unanimidad de cinco votos de la Ministra Luna Ramos y de los Ministros Valls Hernández, Franco González Salas (ponente), Aguilar Morales y presidente Aguirre Anguiano.

- Son prestaciones económicas que el Estado concede a un grupo de personas, para disminuir su carga tributaria.
- Persiguen fines parafiscales o extrafiscales, es decir, el Estado sólo puede utilizarlos como instrumentos eficientes para alcanzar sus fines públicos.
- Pueden surgir en un ejercicio y no estar presentes en otro.

Teniendo en cuenta que los estímulos fiscales son mecanismos de política fiscal, implementados por el Estado para disminuir la carga tributaria de los contribuyentes, con la finalidad de conseguir un fin público; entonces, puede concluirse que el estímulo fiscal y, por tanto, la norma jurídica que lo contiene, surge no derivado de un derecho de los contribuyentes, sino como una facultad del Estado.

Esto es, no puede afirmarse que el Estado esté obligado a conceder en todo tiempo y lugar estímulos fiscales a los contribuyentes, ni menos aún que éstos tengan un derecho subjetivo a exigirlos de aquél; porque lejos de ser un derecho humano, el estímulo fiscal es simplemente un instrumento de política fiscal, en tanto otorga un beneficio a los contribuyentes (disminución de la carga tributaria), con una finalidad específica de carácter público.

Siendo esto así, las normas que otorgan estímulos fiscales de ninguna manera pueden contravenir los principios de irretroactividad y de progresividad, porque al constituir beneficios de política fiscal que persiguen un fin determinado de carácter público, una vez satisfecho el objeto extrafiscal o parafiscal tiende a desaparecer el estímulo, sin haber generado un derecho adquirido.

Además, en el caso del principio de progresividad, propio de los derechos humanos, no rige a los estímulos, por el simple hecho de que éstos no constituyen un derecho humano.

Corroborando la ineficacia de los planteamientos estudiados, el hecho de que esta Segunda Sala, al resolver el amparo en revisión 202/2014, en sesión del once de junio de dos mil catorce, por unanimidad de votos, determinó que lo dispuesto por el artículo 16, apartado A, fracción III, último párrafo, de la Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil trece, en el sentido de condicionar a las personas que adquieren diésel para consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas, la obtención del beneficio

fiscal, en su modalidad de devolución del impuesto especial sobre producción y servicio que se les traslada como parte del precio final por la adquisición de dicho combustible, a que la tasa por enajenación no sea igual a cero o negativa constituye una medida idónea y susceptible de alcanzar la finalidad constitucional perseguida por el legislador.

Lo anterior, dado que si bien el incentivo económico fue concebido para fomentar al sector agropecuario referido, lo cierto es que se estructuró de tal forma en que sólo se devuelve parte del impuesto causado por la enajenación de diésel que se traslada al último comprador, lo que únicamente se actualiza cuando las tasas aplicables resulten positivas al momento de su venta al público en general, ya que en caso contrario, no se incluye en el precio final el primer impuesto especial sobre producción y servicios causado en términos del artículo 2o.-A, fracción I, de la ley relativa y, por ende, el consumidor final no soporta esa carga económica al no habersele trasladado como parte del precio final de venta de dichos combustibles, sino únicamente se le traslada el segundo impuesto especial adicional relativo (previsto en el artículo 2o.-A, fracción II); de ahí que aquella porción normativa imponga el requisito de mérito, pues si no existe causación del impuesto especial sobre producción y servicios en la primera enajenación de diésel o gasolina que realiza petróleos mexicanos y sus organismos subsidiarios, no puede generarse la devolución al no haber una tasa positiva al respecto, ya que en realidad no se cobra el tributo y, por ende, el Estado no está en posibilidad de reintegrar cantidad alguna.

Por tanto, se concluyó que el mencionado requisito controvertido no sólo es razonable, sino necesario, pues el beneficio fiscal que se otorga a las personas que adquieren diésel para consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas, se encuentra condicionado a que se haya incidido positivamente el monto de la tasa por enajenación en el pago correspondiente a dicha compra, por lo que si no resintieron en su patrimonio el traslado del impuesto como parte del precio final por la adquisición del combustible, no puede generarse el derecho a la devolución.

Además, cabe destacar que el hecho de que el artículo 25 constitucional imponga al Estado la rectoría del desarrollo nacional, mediante el fomento del crecimiento económico, no implica en forma alguna que dicha actividad deba ser exclusivamente a través del otorgamiento de un estímulo fiscal, pues pueden instrumentarse diversas medidas, no necesariamente fiscales, que tengan como propósito definido otorgar un incentivo económico o apoyo

técnico, sobre todo si se considera que las áreas prioritarias para el desarrollo humano como la agricultura, ganadería, silvicultura y demás actividades rurales, son sectores intensamente fomentados a través de diversas acciones gubernamentales de índole administrativa y de política social, entre otras, de modo que, incluso, la eliminación de prestaciones económicas por parte del Estado no siempre se produce una falta de fomento en esos sectores prioritarios, ni afecta su condición social vulnerable o el "mínimo vital".

En este orden de ideas, ante lo inoperante e infundado de los agravios, procede confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo.

Debe destacarse que similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 2650/2014, bajo la ponencia del Ministro Sergio A. Valls Hernández, por unanimidad de votos, en sesión de diez de septiembre de dos mil catorce.

SÉPTIMO.—De conformidad con el artículo 82 de la Ley de Amparo vigente, el recurso de revisión adhesiva sigue la suerte procesal del recurso de revisión principal, razón por la cual al resultar infundado este último, la revisión adhesiva queda sin materia.

Resulta aplicable, por el criterio que sostiene y porque no contraviene disposiciones de la Ley de Amparo vigente, la jurisprudencia 2a./J. 166/2007, que lleva por rubro: "REVISIÓN ADHESIVA EN AMPARO INDIRECTO. DEBE DECLARARSE SIN MATERIA SI LA REVISIÓN PRINCIPAL RESULTA INFUNDADA."⁹

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se confirma la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de la sentencia dictada por la Sala Regional de Oriente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del juicio contencioso administrativo *****.

⁹ Jurisprudencia visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, septiembre de 2007, materia común, página 552, Núm. Registro IUS: 171304.

TERCERO.—Queda sin materia el recurso de revisión adhesivo.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

ESTÍMULO FISCAL PREVISTO EN EL ARTÍCULO 16, APARTADO A, FRACCIÓN III, DE LA LEY DE INGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 2013. NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY. El artículo citado otorga un estímulo fiscal a los contribuyentes que adquieran diésel para su consumo final en las actividades agropecuarias o silvícolas, consistente en que podrán solicitar la devolución del monto del impuesto especial sobre producción y servicios causado por la enajenación de dicho combustible, el cual se les trasladó en el pago por consumo final; prerrogativa que se condiciona al cumplimiento de diversos requisitos, entre los que destaca el relativo a que la tasa contenida en el artículo 2o.-A, fracción I, de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios no sea cero o negativa. Ahora, el mencionado estímulo constituye un mecanismo de política fiscal implementado por el Estado para disminuir la carga tributaria de sus destinatarios buscando un fin público, pero no se traduce en un derecho humano, sino una prestación económica que el Estado concede a un grupo de personas, por lo que

no le son aplicables los principios de progresividad de los derechos humanos y de irretroactividad de la ley contenidos en los artículos 1o. y 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que dicho incentivo no surge de un derecho de los contribuyentes, sino de una facultad del Estado, quien no está obligado a otorgarlo en todo momento, porque incluso, puede desaparecer sin haber generado algún derecho adquirido, sin que pueda afirmarse que el Estado esté obligado a concederlo en todo tiempo y lugar, ni menos aún que los contribuyentes tengan un derecho subjetivo a exigirlo.

2a./J. 128/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2650/2014. María Hilarión Carrasco. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Luis Javier Guzmán Ramos.

Amparo directo en revisión 2649/2014. Isaías Valentín Morales. 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo directo en revisión 2701/2014. Fidelia Lezama Martínez. 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo directo en revisión 2774/2014. Javier Vélez Andrade. 17 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretario: Fausto Gorbea Ortiz.

Amparo directo en revisión 2652/2014. Julián Rufino Valentín Jiménez. 8 de octubre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Gabriel Regis López.

Tesis de jurisprudencia 128/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

EXAMEN POLIGRÁFICO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE LO PREVÉ, NO CONTRAVIENE EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO.

AMPARO EN REVISIÓN 173/2014, 23 DE ABRIL DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTÓ CON SALVEDAD LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. SE-CRETARIO: JOSÉ ÁLVARO VARGAS ORNELAS.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; 11, fracción V; y, 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y punto cuarto, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación, en atención a que se interpuso contra la resolución dictada en la audiencia constitucional de un juicio de amparo indirecto, en el que se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 85, fracción VI, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, entre otros.

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, el hecho de que el tres de abril de dos mil trece entró en vigor la Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mes y año en comento; sin embargo, en el presente asunto se seguirá aplicando la anterior Ley de Amparo, de acuerdo con el artículo tercero transitorio del ordenamiento jurídico citado en primer término,¹ debido a que el juicio de amparo indirecto inició con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

¹ "Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo."

SEGUNDO.—El Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, en los considerandos II (segundo) y III (tercero) de su resolución del dieciocho de febrero de dos mil catorce, determinó que los recursos de revisión fueron interpuestos por parte legítima y en tiempo. Consecuentemente, es innecesario volver a pronunciarse al respecto.

TERCERO.—Los elementos necesarios para la resolución del presente asunto, son los siguientes:

I. Antecedentes

1. Por oficio número *****, el delegado de la Procuraduría General de la República en el Estado de Tabasco, presentó queja en contra de *****, agente del Ministerio Público de la Federación, en razón de que por oficio *****, del veinte de enero de dos mil doce, suscrito por la coordinadora general de Delegaciones de la Subprocuraduría de Control Regional, Procedimientos Penales y Amparo, se hizo del conocimiento que el titular del Centro de Evaluación y Control de Confianza informó que los resultados del proceso de evaluación de control de confianza aplicados al citado *****, fueron no aprobatorios.

2. Mediante oficio *****, del veintisiete de marzo de dos mil doce, el notificador adscrito al Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización de la Procuraduría General de la República comunicó a *****, que se inició en su contra el procedimiento administrativo de separación del servicio de carrera de procuración de Justicia Federal número *****, citándolo para la celebración de la audiencia de ley que tendría lugar el veintiocho de mayo siguiente.

3. Inconforme, el quejoso presentó demanda de amparo indirecto, reclamando como actos destacados diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, de su reglamento, del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, el procedimiento de separación número *****, y su ejecución.

4. Seguidos los trámites legales, el Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, por una parte, decretó el sobreseimiento en el juicio de amparo, y por otra, otorgó éste al quejoso, con base en las siguientes consideraciones:

"TERCERO.—Certeza o inexistencia del acto reclamado.— ... En consecuencia, según constancia (sic) de autos, se advierte lo siguiente: A) El titular

del Centro de Evaluación y Control de Confianza, así como el encargado del despacho del Órgano Auxiliar de Instrucción del Consejo de Profesionalización, ambas (sic) de la Procuraduría General de la República, al rendir sus respectivos informes con justificación mediante el oficio telegráficos con número de folio 1107170 y 111556, diecisiete de noviembre y cuatro de diciembre de dos mil doce (sic), respectivamente, negaron categóricamente la existencia del acto reclamado que se les atribuye, sin que la promovente del amparo haya aportado prueba alguna tendente a desvirtuar tales negativas, por lo que es procedente decretar el sobreseimiento en el presente juicio de garantías respecto de dichas autoridades, por inexistencia del mismo, de conformidad con el artículo 74, fracción IV, de la Ley de Amparo.— ... II. Ahora, se procede al análisis de las causales de improcedencia invocadas por las autoridades responsables que resultan fundados (sic), así como aquellas que de manera oficiosa advierte este juzgador.—A) En ese orden de ideas, por lo que se refiere a los artículos 33, fracciones I, II y III, 34, fracción II, inciso a), 51, 53 y 55, 56, 57 primer (sic) parte, 58, 59, 60 y 63, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; tal cual lo alegó la Cámara de Diputados, por conducto del director de la (sic) Contencioso y Procedimientos Constitucionales, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción V, del artículo 73, de la ley de la materia, por falta afectación (sic) al interés jurídico para reclamar su constitucionalidad a través del juicio de amparo.— ... Con base en lo anterior, puede establecerse razonada y fundadamente, que durante el procedimiento administrativo de separación ***** , únicamente se aplicaron los siguientes artículos: 34, fracción II, inciso e), 44, fracción V, 46, fracción II, inciso a), 47, fracción II, 48, 49, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; los numerales 83, 84 y 85 del Reglamento de la Procuraduría General de la República; así como el artículo 114 del Reglamento de Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal.—Sin que haya existido un acto concreto de aplicación de los artículos 33, fracciones I, II y III, 34, fracción II, inciso a), 51, 53 y 55, 56, 57 primer (sic) parte, 58, 59, 60 y 63, fracción XVI, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, los cuales, en esencia, disponen: (se transcribieron).— ... B) Ahora, respecto al artículo 114, del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, como bien lo alegó el presidente de la República por conducto del director general de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el diverso 116, fracción V, ambos de la Ley de Amparo.— ... Sin embargo, es el caso que de la lectura integral de la demanda de amparo, se pone de manifiesto que la parte quejosa no expresó ningún argumento orientado a demostrar por qué estima que el artículo 114, del Reglamento del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal, que establece los medios de prueba admisibles (documentos públicos;

documentos privados; testigos; fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y presunciones), se contraponga a los derechos humanos consagrados en la Constitución.— ... D) Por otra parte, se advierte oficiosamente, que en el asunto en particular, se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Amparo, por cuanto hace a los actos reclamados consistentes en: La queja, de fecha uno de marzo de dos mil doce, formulada en contra del quejoso mediante oficio número *****; el cual generó el inicio del procedimiento de separación número *****.— El acuerdo dictado dentro de la celebración de la audiencia de ley de fecha veintiocho de mayo de dos mil doce, dentro del procedimiento de separación número ***** , respecto al desechamiento de pruebas.— ... En esa tesitura, al acreditarse la existencia del diverso juicio de amparo radicado bajo el número ***** , del índice del Juzgado Quinto de Distrito en Materia Administrativa en el Distrito Federal, promovido por el mismo quejoso, contra las mismas autoridades y por los mismos actos reclamados, que en el presente juicio constitucional; el cual ya fue materia de análisis, mediante sentencia de diez de enero de la presente anualidad, misma que quedó firme el uno de febrero siguiente; es indubitable que se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 73, fracción IV, de la Ley de Amparo, lo que motiva sobreseer en el juicio en términos del artículo 74, fracción III, del ordenamiento referido.— ... Sin que sea óbice para lo anterior, el hecho que en el referido juicio de amparo, se haya sobreseído, sin entrar a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, pues como ya quedó precisado, respecto al acto consistente en la queja de uno de marzo de dos mil doce, formulada en oficio ***** , que generó el inicio del procedimiento de separación número ***** , se sobreseyó, ya que al tratarse de un acto intraprocesal, que no afecta de manera directa e inmediata algún derecho sustantivo del quejoso, no causa un perjuicio irreparable; mientras que respecto al acuerdo de veintiocho de mayo, en el que se desecharon diversas pruebas ofrecidas por el quejoso, se sobreseyó al operar un cambio de situación jurídica, al haberse emitido la resolución correspondiente en el procedimiento administrativo del cual emana; situaciones que no pueden desconocerse en un nuevo juicio de amparo, pues ello implicaría avalar la coexistencia válida de resoluciones contradictorias, ante la probabilidad de que en una segunda interpretación se concluyera en sentido contrario.—E) Continuando con el examen de procedencia del juicio constitucional, se actualiza la causal de improcedencia prevista en la fracción XVIII, del artículo 73, en relación con la fracción II, del artículo 114, ambos de la Ley de Amparo respecto de los actos reclamados consistentes en: ... La emisión y contenido del oficio citatorio número ***** , de veintisiete de marzo de dos mil doce, por el que se hizo del conocimiento del quejoso el inicio del procedimiento administrativo

de separación y hace la citación a la celebración de una audiencia de ley para el día veintiocho de mayo de dos mil doce.—La notificación de diecisiete de mayo de dos mil doce, mediante la cual se hace de su conocimiento el inicio de un procedimiento de separación del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial, identificado bajo el número ***** y le cita a la celebración de una audiencia de ley para el día veintiocho de mayo de dos mil doce.— ... De lo anterior se advierte, que los anteriores, son actos emitidos dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio a los que no les reviste el carácter de definitivos sino sólo a la resolución con que culmina y que fue dictada el veintisiete de julio de dos mil doce; por tanto, la vía constitucional respecto de aquellas dos actuaciones, resulta improcedente como actos reclamados destacados.— ... QUINTO.—Análisis de fondo. Los conceptos de violación expuestos por el quejoso relativos a la constitucionalidad o no, tanto de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, como de su reglamento, resultan infundados e inoperantes por una parte y por otra, esencialmente fundado y suficiente para concederle el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada.— ... Ahora bien, de lo antes expuesto se concluye que el concepto de violación identificado con el inciso a), deviene infundado, pues bien, en principio, debe decirse que, contrario a lo que alega el quejoso, tales normas no vulneran el derecho humano de igualdad prevista en el artículo 1o. de la Constitución General de la República.—Lo anterior es así, toda vez que los preceptos en estudio están dirigidos a todas aquellas personas que pertenezcan al servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial, sin hacer distinción alguna entre ellas, puesto que para permanecer en dicho encargo, cada uno de sus miembros —como acontece con el quejoso—, se encuentra sujeto a los procesos de evaluación de control de confianza y de evaluación de desempeño, que deben realizar conforme a los diversos parámetros establecidos en la propia Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, cuya finalidad es preservar los principios de certeza, objetividad, legalidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad e imparcialidad previstos en los artículos 21 y 113 de la Constitución Federal.— ... Asimismo, los preceptos legales cuestionados, tampoco transgreden la garantía de libertad de trabajo establecida en el artículo 5o. constitucional.— ... En ese tenor, resulta inoperante el motivo de disenso identificado con el inciso b), en el que se plantea el problema de retroactividad de la ley, dado que es suficiente señalar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, analizó ese tema y, al respecto, emitió la jurisprudencia del tenor literal siguiente: (se transcribió).—Como se aprecia, la Segunda Sala expuso que los artículos 34, fracción II, inciso e), 44, fracción V, 46, fracción II, inciso a), 47, fracción II, 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; así como los numerales 83, 84 y 85 del Reglamento de la Procuraduría General de la República, que aquí se reclaman, no violan el principio de irretroactividad

de la ley, conforme a la teoría de los componentes de la norma, porque no actúan para lo acaecido en el pasado, sino para el futuro, debido a que el supuesto normativo relativo a la obligación de los trabajadores de base de elegir entre cualquiera de las opciones reiteradamente señaladas, rige a partir de que entró en vigor la ley, y en un plazo de sesenta días, lo que claramente implica que tanto los efectos del supuesto, como sus consecuencias, ven hacia el futuro.—En ese mismo sentido, en la jurisprudencia transcrita se sostiene que tales normas no transgreden derechos adquiridos por el hecho de que en el momento en que el trabajador fue contratado, no se le exigía el requisito relativo a someterse a evaluaciones de control de confianza y aprobarlos, ni perjudica el derecho a inamovilidad debido a que la condición para continuar en su cargo encuentra sustento en el hecho de que el servidor público no incurra en alguna causa de cese prevista en el artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, misma que se encontraba vigente antes de que entrara en vigor la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, debido a que la última reforma a ese precepto legal data del treinta y uno de diciembre de mil novecientos setenta y cinco.— ... Por otra parte, resulta infundado el concepto de violación identificado con el inciso c), mediante el cual el quejoso señala que las normas impugnadas vulneran la garantía de audiencia, al facultar a una autoridad administrativa para decretar la suspensión provisional de su cargo, sin ser oído ni vencido en juicio, transgrediendo además la de legalidad, porque dicha ley confiere facultades a los superiores jerárquicos para que suspendan a los servidores públicos a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo, debe precisarse lo siguiente: Ciertamente, el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República dispone, en su fracción III, que el superior jerárquico podrá suspender al miembro del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal hasta en tanto el Consejo de Profesionalización resuelva lo conducente; sin embargo, lo cierto es que dicha medida no es un acto privativo, en el que deba regir la garantía de audiencia, puesto que sus efectos tienen vigencia hasta en tanto se dicte la resolución en el procedimiento administrativo de separación, en el cual previamente se otorga al afectado la oportunidad de ofrecer pruebas y formular manifestaciones.— ... Asimismo, deviene infundado el motivo de disenso sintetizado en el inciso d), en el que expone que las normas impugnadas transgreden lo dispuesto en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al no tomarse en cuenta el daño causado a la sociedad o el beneficio económico obtenido.— ... De tal manera, lo establecido en el artículo 113 constitucional no resulta aplicable al régimen de permanencia del servicio de carrera ministerial, policial y pericial, que regulan las normas de que se trata, dado que no se está fincando una responsabilidad administrativa.— ... Por otra parte, el motivo de disenso identificado con el inciso e), deviene inoperante, en lo rela-

tivo a que las normas impugnadas transgreden lo dispuesto en el artículo 123, apartado B, fracción IX, constitucional, que prevé que únicamente puede ser suspendido por causa justificada, y que la evaluación conjunta no la constituye, debe decirse, en principio, que ese tema ya fue resuelto por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo criterio fue plasmado en la jurisprudencia número 106/2010, que a continuación se reproduce: (se transcribió).—En ese contexto, como se anticipó deviene inoperante lo expuesto por el solicitante del amparo, únicamente en lo que corresponde a que la evaluación conjunta no sea motivo suficiente para decretar la suspensión, con lo que pudiera vulnerarse la garantía de estabilidad en el empleo, que en dicho precepto se consagra, pues ese tema ya fue analizado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia transcrita, al señalar dicha jurisprudencia que la relación jurídica entre el Estado y un agente del servicio público de seguridad no es de trabajo, ni siquiera la que corresponde a un empleado de confianza, por lo cual no pueden reclamar la posible afectación a derechos de estabilidad laboral ni la inmutabilidad de las condiciones de subsistencia de su nombramiento.—Sin embargo, resulta esencialmente fundado el concepto de violación identificado con el inciso f), mediante el cual el quejoso alega sostiene (sic) que los artículos 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el diverso 85, fracción VI, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que prevén el examen poligráfico como parte del proceso de evaluación de control de confianza, son violatorios de los derechos humanos consagrados en los artículos 14, 16 y 21 constitucionales, así como los numerales 1, 5.1, 5.2, 7.1 y 11 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 2.1, 7, 9.1, 10.1 y 17.1 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; bajo el argumento que los resultados de dicha prueba son subjetivos e imprecisos, pues con las gráficas del polígrafo no se puede tener por comprobado que una persona mienta, en razón de que las reacciones biológicas –sudoración en las manos, tics nerviosos y otras reacciones– que presenta cada persona durante una prueba son distintas, aunado a que no se establece en qué consiste la supuesta falta de veracidad en que incurrió.— ... Conforme a lo expuesto, es dable concluir que no sólo los órganos jurisdiccionales, sino también aquellos creadores del derecho, tienen la obligación de distinguir que no todo conocimiento presentado como científico, por esa sola circunstancia, es atendible y merecedor de ser usado como prueba en un procedimiento; por tanto, se considera que las razones que sustentan la tesis transcrita también son aplicables, por mayoría de razón, a los órganos legislativos, pues son ellos los primeros obligados en vigilar que el resultado de su función no vulnere las garantías que consagra la Constitución.— ... De lo narrado hasta ahora, tomando en cuenta la recomendación general número 6 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, respecto

a la fiabilidad de la prueba del polígrafo, se llega a la conclusión que dicha prueba no es certera, por lo menos no en un alto grado o porcentaje de probabilidad de acierto, con lo cual se incumplen los elementos que todo conocimiento científico debe contener a fin de ser considerado como elemento de prueba.—La resolución que ahora se toma es acorde al nuevo marco constitucional de derechos humanos, incorporado mediante la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de junio de dos mil once; específicamente con el artículo 1o., párrafo tercero, constitucional, en el sentido de que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Carta Magna y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia (principio pro persona).—Dicho de otra manera, ante la duda razonable de la fiabilidad y certeza de la prueba del polígrafo, este juzgador se encuentra obligado a resolver a favor de los ciudadanos, en este caso, del ex agente del Ministerio Público de la Federación y, por tanto, declarar la inconstitucionalidad de las leyes combatidas.—Cabe destacar que la circunstancia de que el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal establezca que, entre otros, los miembros de las policías de la República se regirán por sus propias leyes, no implica que los elementos de las fuerzas públicas no tengan los derechos a la seguridad jurídica y debido proceso de los demás gobernados, sino que simplemente su actuación deberá ceñirse a los marcos legales que establezcan las leyes respectivas, dada la importancia de sus funciones; de esta manera, la interpretación pro persona, también aplica al momento de resolver juicios de garantías promovidos por miembros del servicio profesional de carrera ministerial, policial y pericial.—En razón de lo expuesto, este Juzgado Federal arriba a la convicción de que la probanza en materia de poligrafía que se analiza no es fidedigna, deviniendo, en consecuencia, inconstitucionales las normas legales en estudio, por transgresión a los principios de seguridad jurídica y debido proceso, al prever la aplicación y valoración de una prueba (polígrafo) cuyos resultados no revisten el carácter de una prueba científica sujeta a pruebas de refutabilidad, cuya veracidad sea generalmente aceptada por la comunidad científica ..."

5. Inconformes, la subdirectora de Amparos de la Cámara de Diputados, el director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores, y el director general de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República, interpusieron sendos recursos de revisión, de los cuales conoció el Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Circuito, quien mediante sentencia del dieciocho de febrero de dos mil catorce, determinó dejar intocado el sobreseimiento decretado en la sentencia recurrida y remitir los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que de considerarlo procedente reasumiera su competencia originaria respecto del artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

II. Agravios

A continuación se elabora una síntesis de los agravios hechos valer por la subdirectora de Amparos de la Cámara de Diputados, el director general de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Senadores y el director general de Asuntos Jurídicos de la Procuraduría General de la República.

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión

a) Que la sentencia recurrida resulta violatoria de los artículos 77, 78, 80 y 192 de la Ley de Amparo, y 351 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el numeral 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no contraviene lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, ya que el espíritu del legislador, en cuanto a los alcances de éste, es proteger garantías primigenias y que la procuración de justicia se fortalezca con una mejor selección y formación de servidores públicos, a efecto de asegurar que tanto su perfil como su desempeño se apeguen a los principios constitucionales que lo rigen, a saber, los de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos; por lo que es claro que la norma impugnada no es inconstitucional, pues como principio fundamental, es reconocido en el ordenamiento jurídico del Estado y de los gobernados.

b) Que el Juez de Distrito del conocimiento inobservó los artículos 77, 78, 80 y 109 de la Ley de Amparo, ya que estimó la inaplicabilidad de los precedentes de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, esto es, de la jurisprudencia de rubro: "PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. CONSTITUCIONALIDAD DE LOS PRECEPTOS DE LA LEY ORGÁNICA RELATIVA QUE PREVIEN EL SISTEMA DE EVALUACIÓN DE CONTROL DE CONFIANZA, DEL DESEMPEÑO Y DE COMPETENCIAS LABORALES PARA LOS TRABAJADORES DE BASE DE ESA INSTITUCIÓN."

Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y Procuraduría General de la República

c) La determinación del Juez de Distrito contraviene los artículos 77, 78 y 80 de la anterior Ley de Amparo, ya que las evaluaciones de control de confianza cumplen con lo señalado en la recomendación número seis, emitida por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, toda vez que la realización del examen poligráfico se encuentra prevista en el artículo 108 de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública y en el artículo 49 de la Ley

Orgánica de la Procuraduría General de la República, disposiciones que fueron emitidas en cumplimiento a la reforma del artículo 21 de la Constitución Federal, publicada el dieciocho de junio de dos mil uno.

d) Que el Juez Federal debió considerar que la práctica de las evaluaciones de control de confianza, dentro de las cuales está la evaluación poligráfica, tiene como objetivo la seguridad del interés social, pues es importante que los miembros de las instituciones de procuración de justicia aprueben evaluaciones a efecto de comprobar el debido cumplimiento a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto de los derechos humanos.

e) Que es ilegal la determinación del a quo para declarar la inconstitucionalidad de los artículos 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y 85, fracción VI, de su reglamento, por considerar que la comunidad científica no coincide en la fiabilidad de la prueba poligráfica, ya que ello no es una razón jurídica, además de que la resolución que dio origen a la materia de la litis no está basada exclusivamente en el resultado del examen poligráfico.

f) Que no existe violación a los derechos humanos previstos en el artículo 1o. constitucional, pues los preceptos impugnados deben analizarse a la luz de los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, párrafo segundo, de la Ley Fundamental, aunado a que prevalece sobre el interés particular del servidor público, el interés de la sociedad de contar con elementos en las instituciones policiales y de procuración de justicia que cumplan con los principios constitucionales.

g) Que es aplicable el precedente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitido en el amparo en revisión 552/2012, resuelto en sesión del trece de febrero de dos mil trece, ya que se sostuvo la constitucionalidad del proceso de evaluación de control de confianza y del examen poligráfico.

CUARTO.—De conformidad con lo anterior, el problema de constitucionalidad que prevalece en esta instancia consiste en determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve; análisis que se realizará atendiendo a los agravios expuestos en los recursos de revisión correspondientes, con fundamento en el artículo 91 de la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de dos mil trece.

Asimismo, esta Segunda Sala reasume su competencia originaria para conocer del asunto, por lo que hace al artículo 85 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República; esto, porque su contenido está estrechamente vinculado con la disposición legal cuya inconstitucionalidad se cuestiona, de ahí que se estime necesario abordar conjuntamente el estudio de tales planteamientos, evitando así la posibilidad de que se emitan resoluciones contradictorias.

QUINTO.—Resultan **fundados** los agravios expuestos en los incisos a), b), d), e), f) y g) del considerando tercero de esta resolución, que sostienen, en esencia, la constitucionalidad del artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, y, por ende, la incorrecta resolución por parte del Juez de Distrito del conocimiento.

En primer término, se debe tomar en cuenta el texto del citado artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que es del tenor siguiente:

"Artículo 49. Los servidores públicos de la Procuraduría General de la República deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, de conformidad con lo dispuesto en esta ley y demás normas aplicables.

"El proceso de evaluación de control de confianza, constará de los exámenes siguientes:

"I. Patrimonial y de entorno social;

"II. Médico;

"III. Psicométrico y psicológico;

"IV. Poligráfico;

"V. Toxicológico, y

"VI. Los demás que establezcan las normas aplicables."

El artículo en cita prevé parte del sistema para desarrollar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, entre los cuales se encuentra el examen poligráfico.

Ahora bien, como lo ha sostenido esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para sustentar la constitucionalidad del examen poligráfico, es necesario tener en cuenta el contenido del párrafo segundo de la fracción XIII del apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, a precisar:

"Artículo 123.

"B. ...

"...

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

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se registrarán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido. ..."

Esta disposición reservó a las leyes federales y estatales la posibilidad de establecer los requisitos que consideren necesarios para la permanencia en sus empleos de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales.

Ahora, dada la amplitud de esta reserva a favor del legislador ordinario, la aplicación del polígrafo tiene un sustento directo en la citada norma constitucional, la cual ciertamente es restrictiva de derechos, pero persigue un objetivo constitucionalmente legítimo, consistente en garantizar la observancia de los principios previstos en el artículo 21 constitucional, en las siguientes porciones:

"Artículo 21.

"...

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones. ..."

Por otra parte, a raíz de las reformas constitucionales del dieciocho de junio de dos mil ocho, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República en cuya exposición de motivos expuso que:

"... El sistema de procuración de justicia se encuentra en un amplio proceso de transformación y modernización.—La reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad y justicia, publicada en el Diario Oficial de la Federación el pasado 18 de junio de 2008, constituye un cambio radical en el sistema de justicia desde el Texto Constitucional de 1917. ... En pleno proceso de desarrollo jurídico, encontramos un incremento alarmante de la delincuencia. Nuestro país está inmerso en una ola de violencia sin precedente, fundamentalmente producto de las actividades del crimen organizado. Por ello, para hacer frente a esta situación, mediante el Acuerdo Nacional por la Seguridad, la Justicia y la Legalidad, en el que participan los tres Poderes de la Unión, las entidades federativas y los representantes de la sociedad, nos hemos comprometido a una serie de acciones para fortalecer los sistemas de procuración e impartición de justicia, así

como de seguridad pública, a fin de restablecer la tranquilidad que merecemos todos. ... Bajo un nuevo modelo de organización, la Procuraduría General de la República fortalecerá sus procedimientos y mecanismos para la selección, ingreso, permanencia, capacitación y profesionalización de su personal, lo que le permitirá contar con las herramientas necesarias para mejorar su desempeño y la calidad del servicio que presta a la sociedad ..."

Asimismo, el Ejecutivo Federal precisó en el rubro de "El Servicio Profesional de Carrera Ministerial y Policial", que:

"Es una exigencia de la sociedad el contar con mejores servidores públicos encargados de la procuración de justicia, de ahí la necesidad de que la legislación secundaria contemple requisitos que permitan lograr este objetivo y, de esa manera, el Estado pueda enfrentar eficiente y eficazmente a la delincuencia. Este es uno de los compromisos más importantes asumidos por mi gobierno, consistente en dotar a la sociedad de un servicio de procuración de justicia pronta, expedita, ágil, eficaz y, precisamente, que procure justicia, que permita a las víctimas y ofendidos verse reparados por el agravio cometido por los delincuentes en su contra, que permita a la sociedad constatar que los delitos no queden impunes.—El servicio de carrera de procuración de justicia ministerial y pericial es una pieza clave para ello.—El servicio de carrera del personal ministerial y pericial debe analizarse bajo una doble perspectiva.—Por una parte, se integra en la nueva concepción del Sistema Nacional de Seguridad Pública, por virtud de la cual se establecen los esquemas de evaluación del control de confianza y evaluación del desempeño de los servidores públicos, bajo un sistema de certificación, sin el cual, no podrán prestar los servicios de procuración de justicia.—Asimismo, el servicio de carrera reconoce que un factor esencial para ser exitosos en el sistema de procuración de justicia, es el factor humano.—Por ello, se considera que la mejor forma de fortalecer a los agentes del Ministerio Público de la Federación y a los peritos, es proporcionándoles una formación inicial y, posteriormente, asegurar su profesionalización y especialización constantes, con la finalidad de que cuenten con mayores elementos para el desempeño de sus funciones, a fin de lograr mejores resultados en la investigación de los delitos, pero también a partir del establecimiento de un verdadero proyecto de vida que, de suyo, minimiza los riesgos de incurrir en actos de corrupción o prácticas indebidas—En tal virtud, se garantizará el cumplimiento de las atribuciones conferidas en los preceptos constitucionales al Ministerio Público de la Federación, a través de la profesionalización permanente del personal involucrado en el servicio de procuración de justicia, como base de la actuación de los servidores públicos encargados de llevar a la práctica dicha función primaria del Estado como es el garantizar de manera permanente la integridad física y patrimonial de los gobernados. ..."

También, el Ejecutivo Federal dispuso el diseño de los procesos de evaluación de los servidores públicos de carrera ministerial y pericial, que tuvo como sustento que:

"... el servicio profesional de carrera ministerial y pericial exige determinadas actitudes, aptitudes y cualidades para los agentes del Ministerio Público de la Federación y peritos técnicos y profesionales, cuyo perfil será valorado atendiendo a los procesos de evaluación de control de confianza y desempeño a que serán sometidos los interesados en ingresar y permanecer en la procuraduría.—Este proceso deberá ser objetivo, imparcial y con pleno respeto de los derechos humanos; de ahí que la información relacionada con esos procesos de evaluación tenga que ser estrictamente confidencial y reservada.—Es importante reiterar que no bastará con cubrir el perfil requerido, sino además, se deberá contar con la certificación correspondiente, de conformidad con lo que se establece en la iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública. Con ello, se permitirá establecer un sistema que propiciará que los elementos más aptos, sean candidatos a ostentar un cargo de tan importante y trascendental envergadura como es el relacionado con la procuración de justicia. ..."

En el rubro de responsabilidades, sanciones y causas de separación del cargo, el Ejecutivo expuso que:

"... Acorde con los nuevos requisitos de permanencia para los miembros del servicio profesional de carrera, se contempla la separación del cargo cuando aquéllos no cumplan con ellos, o cuando sean removidos por haber incurrido en alguna causa de responsabilidad en el desempeño de sus funciones, tal como lo autoriza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.—De esta manera se garantizará que los servidores públicos que integren la institución, cuenten con el perfil y la preparación necesarios para desarrollar las funciones inherentes a su cargo, pues en todo caso, el órgano a cargo de la evaluación, también deberá estar certificado, en cuanto a las normas y procedimientos técnicos que aplique al efecto.—Ello, en virtud de la participación de la Procuraduría General de la República en el Sistema Nacional de Evaluación y Control de Confianza que se establece en la iniciativa de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública.—Se prevé, en esta iniciativa, como una consecuencia directa de las sanciones de destitución o inhabilitación impuestas por el órgano interno de control de esta institución, la cancelación del certificado a que se refiere el Sistema Nacional de Seguridad Pública.—Estas medidas, tienen como finalidad infundir confianza en la sociedad que cifra muchas de sus esperanzas de justicia en el Ministerio Público Federal.—Asimismo, a efecto de procurar un indispensable equilibrio

entre los derechos de los servidores públicos y la necesidad de la institución de contar con elementos completamente confiables, se prevé que en caso de que se determine que la remoción, suspensión o cualquier otra forma de separación fuera injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización correspondiente sin que proceda la reincorporación al servicio del elemento que hubiese sido separado de aquélla.—Por último, se hace énfasis en la congruencia de este nuevo marco jurídico orgánico del Ministerio Público de la Federación y sus auxiliares con sus atribuciones constitucionales y especialmente, con el espíritu de la reforma penal constitucional del 18 de junio de 2008, que actualiza y mejora el régimen jurídico en esa materia, de cara a los nuevos retos que afronta el gobierno mexicano y la sociedad en su conjunto. ..."

La Comisión de Justicia sometió a la consideración de los integrantes de la asamblea el dictamen, basándose entre otras consideraciones, en la siguiente:

"Primera. Después de haber analizado los argumentos vertidos en la iniciativa que nos ocupa, esta comisión considera que precisamente derivado del decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, las instituciones de procuración de justicia deben cambiar a efecto de adecuarse al nuevo Texto Constitucional que establece que la seguridad pública es una función a cargo de la federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva. Igualmente señala que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos y que dichas instituciones serán de carácter civil, disciplinado y profesional, ordenando que el Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública.—Es por ello que la presente iniciativa es trascendental, ya que con la misma se pretende renovar la organización y funcionamiento del Ministerio Público de la federación acorde con las disposiciones ya señaladas y contenidas en el reformado artículo 21 constitucional.—La procuración de justicia es una de las más importantes funciones que desempeña el Estado mexicano, por ello, esta comisión considera que la propuesta es procedente, toda vez que con la misma la Procuraduría General de la República podrá reorganizarse para acometer con mayor fuerza la criminalidad que actualmente opera, lamentablemente, en nuestro país, por lo que resulta importante resaltar que con las facultades

que se le otorgan a dicha institución y al Ministerio Público de la Federación podrán estructurarse administrativa y operativamente mejor."

Ahora bien, conforme a las disposiciones constitucionales transcritas y las razones expuestas por el Ejecutivo Federal, en la referida iniciativa a raíz de las reformas en materia de seguridad pública, el diseño de los procesos de evaluación de control de confianza de los Miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, entre los que se encuentran los agentes del Ministerio Público, quedó plasmado en la referida ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve; en ella se recogieron los principios constitucionales, cuya principal recomendación fue exigir determinadas actitudes, aptitudes y cualidades para los agentes del Ministerio Público de la Federación, y peritos técnicos y profesionales, cuyo perfil será valorado atendiendo a los procesos de evaluación de control de confianza y desempeño, a que serán sometidos los interesados en ingresar y permanecer en la Procuraduría. Este proceso deberá ser objetivo, imparcial y con pleno respeto de los derechos humanos.

Es así como en diversos artículos, incluido el 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se prevé el sistema para desarrollar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, que constituyen uno de los requisitos de permanencia en la Institución, cuyo objetivo principal es comprobar que los servidores públicos cumplan los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos, y de los cuales se destaca lo siguiente:

- Para ingresar y permanecer como agente del Ministerio Público de la Federación de carrera, se requiere mantener vigente la certificación a que se refiere el artículo 59, que a su vez remite al artículo 21 de la Constitución; y será motivo de separación del servicio el incumplimiento de los requisitos de permanencia.

- Para ello deberán someterse y aprobar los procesos de evaluación de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales, de conformidad con lo dispuesto en la ley y demás normas aplicables, que constará de diversos exámenes, **entre ellos el poligráfico.**

- Los procesos de evaluación tendrán por objeto comprobar que los servidores públicos de la Procuraduría General de la República dan debido cumplimiento a los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad,

eficiencia, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos.

- El proceso de evaluación de competencias profesionales tiene por objeto determinar que los servidores públicos cuenten con los conocimientos, las habilidades, destrezas y aptitudes necesarios para desempeñar su función de forma eficiente, de conformidad con los estándares establecidos para ello.

- Los exámenes del proceso de evaluación de control de confianza se valorarán en conjunto, salvo el examen toxicológico que se presentará y calificará por separado.

- A quienes aprueben las evaluaciones de control de confianza, del desempeño y de competencias profesionales se les expedirá la certificación a que se refiere el artículo 21 de la Constitución Federal.

- Ninguna persona podrá prestar sus servicios en la Procuraduría General de la República si no cuenta con la certificación vigente.

De esta forma, al establecerse en la Ley Fundamental que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, e incluso sin la posibilidad de ser reinstalados u ocupar otro cargo de la misma naturaleza, es evidente que la Constitución mantiene una contradicción de carácter insuperable con relación al derecho humano al trabajo y a la eficacia de la garantía de audiencia, toda vez que dejó en manos del legislador la posibilidad de diseñar un modelo legal integral que permitiera a la autoridad aplicar, en cualquier momento, las pruebas que estime necesarias –como la del polígrafo– para valorar si deben o no permanecer en sus cargos, no obstante haber acreditado al momento de su ingreso las aptitudes necesarias para su desempeño, relevando a las mismas autoridades de la obligación de reincorporar al servicio público a las personas que, habiendo sido removidas de sus funciones por no aprobar los controles de confianza, demostraran en su caso la ilegalidad de tal decisión.

En consecuencia, como la aplicación del examen poligráfico encuentra sustento en las disposiciones constitucionales, ello significa que única y exclusivamente es válida en el ámbito y para los sujetos a los que se refieren tales normas, pues constituye uno de los tantos elementos para valorar el

cumplimiento de los requisitos de permanencia que exijan las leyes especiales que los rigen, las cuales, si bien, por lo que hace a este género de servidores públicos son restrictivas de sus derechos fundamentales, **su aplicación está constitucionalmente justificada por su pertenencia a las instituciones de seguridad pública, en tanto se requieren de medios de evaluación y de control de confianza extraordinarios que permitan certificarlos como individuos aptos para las tareas vinculadas con esa delicada función estatal.**

Debe precisarse también que la aplicación del examen poligráfico no es constitucionalmente válido a personas ajenas a las instituciones de seguridad pública, como una de las condiciones para ingresar a un cargo o para mantenerlo, pues implicaría una transgresión al derecho fundamental al trabajo que tutela el artículo 5o. constitucional, toda vez que este derecho impide vedar a una persona el acceso a una función pública, o privarla de ella, a partir de la autoincriminación poligráfica que haga de la comisión de una falta, cuando expresamente de manera verbal ha negado esa imputación al momento en que se le entrevista para evaluar sus aptitudes o revisar su desempeño.

Finalmente, como técnicamente la autoincriminación poligráfica se obtiene a partir del reconocimiento implícito de la comisión de una falta, ya sea por el nerviosismo de quien se somete a ella, por la alteración del organismo al momento de responder la evaluación, o por la simple variación del comportamiento durante su desahogo, dicha prueba no puede servir de base, aisladamente considerada, y sin otros elementos probatorios coincidentes con sus resultados, para privar de un cargo público a persona alguna, aun dentro del ámbito constitucionalmente autorizado para aplicarla, pues al constituir un instrumento técnico que utiliza unilateralmente la autoridad, su posible falibilidad hace que el contenido del dictamen relativo constituya un mero indicio para evaluar la conducta de los sujetos examinados, pero **de ningún modo un elemento decisivo, y mucho menos el único**, que pueda dar soporte constitucional a la determinación de la autoridad de separarlos de su cargo, toda vez que su pertenencia a las instituciones de seguridad pública no los priva de la protección de las garantías de fundamentación y motivación que exige el artículo 16 de la Norma Fundamental.

En resumen, esta Segunda Sala reconoce la validez constitucional del examen poligráfico única y exclusivamente en el ámbito de las instituciones de seguridad pública, cuyos resultados, además, no pueden servir como único motivo para privar de su cargo a quienes las integran, sino que en cualquier caso su alcance probatorio está condicionado a la existencia de otros

datos que racionalmente los confirmen, y en consecuencia, es constitucional el artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que contempla el examen del polígrafo en el proceso de evaluación.

Resulta aplicable la tesis emitida por esta Segunda Sala que a la letra dice:

"Registro IUS: 2004290

"Décima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

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

"Libro XXIII, Tomo 2, agosto de 2013

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. LXXIII/2013 (10a.)

"Página: 1326

"PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN IV, DE SU LEY ORGÁNICA ES CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 30 DE MAYO DE 2009).—Con motivo de las reformas a los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de seguridad pública, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 18 de junio de 2008, se reservó a las Legislaturas Federal y Estatales la posibilidad de establecer los requisitos que consideren necesarios para la permanencia de los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales en sus empleos, cuyo objetivo constitucionalmente legítimo consiste en garantizar la observancia de los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la propia Constitución; por ello, la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República prevé el sistema para desarrollar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, que constituyen uno de los requisitos de permanencia en la Institución, cuyo objetivo principal es comprobar que aquéllos cumplen con los principios señalados. Ahora bien, el artículo 49, fracción IV, de la citada ley que contempla la aplicación del examen poligráfico es constitucional, al encontrar sustento en las referidas disposiciones constitucionales, única y exclusivamente para los sujetos a los que se refieren tales normas, es decir, en el ámbito de las instituciones de seguridad pública, al constituir uno de los tantos elementos para valorar conjuntamente el cumplimiento de los requisitos de permanencia exigidos por las leyes especiales que los rigen, y no puede considerarse aisladamente sin otros elementos probato-

rios coincidentes con sus resultados para privar de un cargo público a alguna persona, aun dentro del ámbito constitucionalmente autorizado para aplicarlo, pues al constituir un instrumento técnico utilizado unilateralmente por la autoridad, su posible falibilidad hace que el contenido del dictamen relativo no pueda resultar un elemento decisivo para evaluar la conducta de los sujetos examinados, y mucho menos el único que pueda dar soporte constitucional a la determinación de la autoridad de separarlos de su cargo, toda vez que su pertenencia a las instituciones de seguridad pública no los priva de la protección de los derechos de fundamentación y motivación que prevé el artículo 16 de la Constitución Federal."

En otro orden, se procede al análisis del artículo 85 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, por cuanto se refiere al examen poligráfico para determinar si es correcta o no la calificación de inconstitucional por parte del Juez Primero de Distrito del Centro Auxiliar de la Decimoprimera Región, con residencia en Coatzacoalcos, Veracruz, en el juicio de amparo *****.

En este rubro cabe hacer hincapié que si bien el procedimiento de evaluación se llevó a cabo a luz de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, aún estaba vigente su reglamento, publicado el veinticinco de junio de dos mil tres, toda vez que éste quedó abrogado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de julio de dos mil doce, para entrar en vigor a los sesenta días de su publicación, en cuyo artículo segundo transitorio dispuso: "*A la entrada en vigor del presente ordenamiento quedará abrogado el Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil tres. Los acuerdos, circulares, instructivos y demás disposiciones administrativas emitidas por el procurador general de la República con base en el reglamento que se abroga, continuarán en vigor en lo que no se opongan al presente ordenamiento.*"

Para abordar dicho estudio, deben tenerse presentes y reiterarse las consideraciones que sobre el particular emitió esta Segunda Sala en el diverso **amparo en revisión 552/2012**, fallado en sesión del trece de febrero de dos mil trece, por mayoría de cuatro votos de los señores Ministros: Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y el entonces presidente Sergio A. Valls Hernández (ponente). El señor Ministro Luis María Aguilar Morales emitió su voto en contra.

En tal precedente, esta Segunda Sala se pronunció en torno al artículo 85, fracción IV, del Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General

de la República, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil tres, y el 49, fracción IV, de la citada ley, publicada en el citado medio oficial el veintinueve de mayo de dos mil nueve, que prevén el examen del polígrafo como parte del proceso de evaluación de control de confianza del personal ministerial de la mencionada procuraduría, y se procedió al análisis de la viabilidad jurídica de la prueba prevista en el reglamento y su posible contravención a la Constitución.

Como marco de referencia, debe señalarse, que siguiendo la premisa establecida en la reforma de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de diciembre de dos mil dos, que fue precisa en señalar, que el objetivo principal de los procesos es comprobar que los servidores públicos cumplan los principios de legalidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad y de respeto a los derechos humanos, en el reglamento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil tres (actualmente abrogado, pero aún vigente en dos mil dos y dos mil nueve, anualidades en que se publicó la ley relativa), en su artículo 85 establece lo siguiente:

"Artículo 85. Los procesos de evaluación comprenderán los exámenes siguientes:

- "I. Evaluación médica;
- "II. Evaluación toxicológica;
- "III. Evaluación de aptitudes físicas;
- "IV. Evaluación psicológica;
- "V. Evaluación del entorno social y situación patrimonial;
- "VI. Evaluación poligráfica;
- "VII. Evaluación del desempeño, y
- "VIII. Las demás que establezca el procurador."

Del numeral reproducido se destaca, que los exámenes que conforman al proceso de evaluación son: evaluación médica; evaluación toxicológica; evaluación de aptitudes físicas; evaluación psicológica; evaluación del entorno social y situación patrimonial; **evaluación poligráfica**; evaluación del desempeño, y las que establezca el procurador.

También conviene recordar, que como se vio en párrafos precedentes, en diversos artículos de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, se prevé el sistema para desarrollar los procesos de evaluación de control de confianza y del desempeño de los miembros del Servicio Profesional de Carrera Ministerial, Policial y Pericial, que constituyen uno de los requisitos de permanencia en la Institución, y quienes deberán someterse a diversos exámenes, entre los cuales se encuentra el poligráfico.

Así, puede apreciarse que la evaluación poligráfica está prevista como parte del proceso de evaluación de control de confianza, tanto en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República publicada en el Diario Oficial el veintinueve de mayo de dos mil nueve y en su reglamento que a esta fecha estaba vigente, y que fuera publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticinco de junio de dos mil tres y, por tanto, de aplicación obligatoria para los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal que deseen permanecer en la Institución, pues se ha mencionado que el proceso es requisito de permanencia.

En ese orden de ideas, contrario a lo determinado por el a quo, el artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y el 85, fracción VI, de su reglamento, no contravienen los principios de seguridad jurídica y debido proceso, por el hecho de que prevean a la evaluación poligráfica como parte de los procesos de evaluación de control de confianza.

Lo anterior se estima así, porque se ha visto que el objetivo principal de los procesos indicados es comprobar que los servidores públicos cumplan los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y de respeto a los derechos humanos, debido a que es obligación de la Procuraduría General de la República garantizar a la sociedad una Institución capaz, profesional, eficaz y transparente, lo que sólo podrá conseguir si queda acreditado que sus integrantes son éticos, probos, rectos, comprometidos y eficientes, a través de los procesos de evaluación de control de confianza.

Es por eso que se justifica plenamente la inclusión del examen del polígrafo en los procesos de evaluación de control de confianza, porque junto con las demás evaluaciones (médica, toxicológica, psicométrica, psicológica, y demás que establezcan las normas aplicables), se consigue verificar la honestidad, rectitud, probidad, capacidad y profesionalismo de los agentes del Ministerio Público como servidores públicos de la Procuraduría General de la República, valores y principios indispensables para el delicado e importante

cometido que significa procurar justicia en el país; por lo que resulta incorrecto lo considerado por el Juez de Distrito del conocimiento, respecto a la fiabilidad de dicha prueba.

De ahí que, la prueba del polígrafo, contenida en la fracción IV del artículo 49 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República y fracción VI del artículo 85 de su reglamento, no contraviene el derecho fundamental de debido proceso y de seguridad jurídica.

Ahora bien, para estar en condiciones de determinar si el examen del polígrafo, en su aspecto material, en relación con su eficacia, resulta contrario al derecho de debido proceso, habrá que explicitar brevemente qué es y cómo funciona.

El término polígrafo literalmente significa "muchos trazos". El polígrafo es un instrumento utilizado para verificar la veracidad de una persona mediante los cambios neurofisiológicos que experimenta; es decir, consiste en un instrumento de gran sensibilidad, capaz de registrar de forma continua en un gráfico diferentes variables dadas como respuestas del cuerpo de quien está siendo sometido a prueba.

Los cambios neurofisiológicos que se registran en el polígrafo son: la frecuencia y el ritmo respiratorio, la sudoración de la piel, y la frecuencia y el ritmo cardíaco.

El instrumento de polígrafo está conformado por tres principales partes: el neumógrafo, el galvanómetro y el cardiógrafo.

El neumógrafo es la parte que verifica la respiración, es decir, lee la frecuencia de la respiración, cuántas respiraciones se tiene por minuto, su calidad y la supresión. El galvanómetro es la parte que identifica la electricidad de la piel, es decir, la energía del ser humano (impulsos eléctricos). El cardiógrafo es la parte que verifica la frecuencia cardíaca en forma integral, pulsaciones, enfermedades del corazón, presión alta y baja.

De manera que el polígrafo detecta:

1. Expansión de la cavidad torácica.
2. Cambios y respuestas galvánicas de la piel.
3. Presión sanguínea y pulso cardíaco.

Los pasos de la metodología a seguir durante una evaluación, generalmente reconocidos, son:

- Presentación.
- Autorización (por escrito).
- Antecedentes personales.
- Revisión de la situación médico-psicológica.
- Explicación del polígrafo.
- Formulación y revisión de preguntas.
- Introducción de preguntas control.
- Elaboración de gráficos.
- Interpretación de gráficas.
- Entrevista post-test.

Existen tres formatos principales de examinación que se usan en la poligrafía. El primero es la técnica de preguntas de comparación (siglas en inglés CQT). El segundo es la técnica relevante-irrelevante (TI), primordialmente en aplicación de múltiples opciones o variables. El tercero es el conocido como técnica de información encubierta (siglas en inglés CIT); ésta incluye la prueba del punto de tensión (siglas en inglés POT), y las pruebas de estimulación y examen de culpabilidad por conocimiento (siglas en inglés GKT).

Conforme a lo anterior, puede afirmarse que el examen del polígrafo registra los cambios neurofisiológicos motivados por las respuestas dadas al interrogatorio al que es sometido el individuo sujeto a prueba; las variaciones que el cuerpo experimenta están dadas por la expansión de la cavidad torácica, los cambios y respuestas galvánicas de la piel, y la presión sanguínea y pulso cardíaco. De manera que el polígrafo registra el comportamiento del sistema circulatorio, respiratorio y neurológico (relacionado con el reflejo psico-galvánico).

Al respecto, Luis Ríos Calvo opina: Durante el transcurso de una experiencia emocional intensa, el organismo puede reaccionar de diversas ma-

neras: La presión arterial se eleva y el riego sanguíneo a los distintos órganos se altera; aumenta la frecuencia cardíaca, la respiración se hace más rápida; la composición de elementos en sangre se altera aumentando fundamentalmente el contenido de glucosa; la motilidad del aparato digestivo disminuye; las pupilas se dilatan y la secreción salival disminuye; se altera la resistencia eléctrica cutánea, fundamentalmente debido al sudor; se presenta una respuesta pilomotoria "*carne de gallina*"; los músculos se ponen en tensión. El fundamento sobre el que funciona el detector de mentiras, son esos cambios fisiológicos que acompañan a los estados emocionales, imposible de controlar mediante la voluntad. Son esos cambios los que registra el polígrafo y no la mentira en sí. De modo general, con el polígrafo se detectan, mediante gráficas, los cambios en la respiración, la resistencia de la piel y la frecuencia.

Pues bien, considerando lo anterior, esta Segunda Sala estima que el resultado que deriva de la aplicación del examen del polígrafo, tampoco contraviene el derecho fundamental de debido proceso, porque si bien su objetivo es comprobar la veracidad de una persona, a través del registro de los cambios neurofisiológicos que se originan por la expansión de la cavidad torácica, los cambios y respuestas galvánicas de la piel, y la presión sanguínea y pulso cardíaco, el resultado que ofrezcan los registros del polígrafo sólo indicará la variación del sistema neurofisiológico de la persona sometida a la prueba, pero de ninguna manera será conclusivo que los cambios sean el resultado de una mentira, debido a que será necesario el análisis interpretativo tanto de las preguntas formuladas, su secuencia y del registro respectivo.

Además, debe recordarse que la valoración del examen del polígrafo en el proceso de evaluación de control de confianza es conjunta, pues el artículo 54 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, dispone que los exámenes se evalúen en conjunto.

En este orden de ideas, resulta claro que si el resultado del examen del polígrafo tiene que valorarse en relación con el resto de las evaluaciones, como son: La médica, la psicométrica, la psicológica, y demás que establezcan las normas aplicables, no tienen incidencia ni peso absolutos en la decisión de la autoridad responsable.

Por tanto, si el resultado del examen del polígrafo no es determinante por sí mismo de que el servidor público haya mentado y que por ello se infiera su falta de honestidad; entonces, su aplicación y resultado no contraviene el derecho humano de debido proceso; en su caso, el resultado de su valoración en la evaluación conjunta y en la resolución que determine la no permanencia

puede ser motivo de reproche, pero desde el punto de vista de legalidad, habida cuenta que la autoridad responsable tendrá que fundar y motivar su decisión, exponiendo con precisión los alcances del valor de la evaluación conjunta.

Conforme a lo anterior resultan aplicables, las tesis 2a. CXX/2013 (10a.) y 2a. CXIX/2013 (10a.), de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a la letra señalan:

"Registro digital: 2005245

"Décima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 2, Tomo II, enero de 2014

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. CXX/2013 (10a.)

"Página: 1580

"EVALUACIÓN POLIGRÁFICA. EL ARTÍCULO 85, FRACCIÓN VI, DEL REGLAMENTO DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE LA PREVÉ, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 25 DE JUNIO DE 2003, NO CONTRAVIENE EL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. El precepto indicado no contraviene el derecho humano al debido proceso que reconocen los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, por el hecho de prever a la prueba poligráfica como parte de los procesos de evaluación de control de confianza, porque es obligación de la Procuraduría General de la República garantizar a la sociedad una institución capaz, profesional, eficaz y transparente, lo que sólo podrá conseguir si sus integrantes son éticos, probos, rectos, comprometidos y eficientes, además, porque junto con las demás evaluaciones (médica, toxicológica, de aptitudes físicas, psicológica, del entorno social y situación patrimonial, y del desempeño), se consigue verificar la honestidad, rectitud, probidad, capacidad y profesionalismo de los miembros del Servicio de Carrera de Procuración de Justicia Federal de la citada Procuraduría, valores y principios indispensables para el delicado e importante cometido de procurar justicia en el país."

"Décima Época

"Registro digital: 2005244

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

"Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*

"Libro 2, Tomo II, enero de 2014

"Materia: constitucional

"Tesis: 2a. CXIX/2013 (10a.)

"Página: 1579

"EVALUACIÓN POLIGRÁFICA A LOS MIEMBROS DEL SERVICIO DE CARRERA DE PROCURACIÓN DE JUSTICIA FEDERAL DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. SU APLICACIÓN Y RESULTADO NO CONTRAVIENEN EL DERECHO HUMANO AL DEBIDO PROCESO. La aplicación y resultado de la prueba poligráfica a los miembros del citado Servicio, no contravienen el derecho fundamental al debido proceso que reconocen los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque si bien su objetivo es comprobar la veracidad de lo que dice una persona, a través del registro de los cambios neurofisiológicos originados por la expansión de la cavidad torácica, los cambios y las respuestas galvánicas de la piel, y la presión sanguínea y pulso cardíaco, el resultado que ofrezcan los registros del polígrafo sólo indicará la variación del sistema neurofisiológico de la persona sometida a la prueba, pero no es conclusivo para afirmar que los cambios son el resultado de una mentira, debido a que será necesario el análisis interpretativo, tanto de las preguntas formuladas, como de su secuencia y del registro respectivo. Además, su resultado debe valorarse junto con las evaluaciones médica, toxicológica, de aptitudes físicas, psicológica, de entorno social y situación patrimonial, y del desempeño, como lo ordena el artículo 48 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, vigente hasta el 29 de mayo de 2009."

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala, el contenido del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto establece, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales; sin embargo, ésta no es una regla absoluta, porque este mismo dispositivo acota que la propia Norma Fundamental podrá restringirlos en los casos y bajo las condiciones que ella misma establece, lo que en la especie sucede, debido a que el quejoso estaba sujeto a un régimen especial y de excepción previsto en el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, reglado por sus propias leyes y en el que la propia Norma Fundamental restringe ciertos derechos, como los de permanencia en el cargo (en función del cumplimiento de los requisitos de permanencia) y reincorporación al servicio.

Esto se justifica, porque los integrantes de los cuerpos de seguridad no están colocados en una posición pura y llana de gobernados frente a la Norma Fundamental, sino que, en tanto son integrantes de los sistemas de seguridad nacional, desarrollan un cometido o actividad encomendada al Estado, de manera que despliegan el ejercicio de competencias estatales estructurales, no reguladas en la parte dogmática, sino orgánica de la Constitución Federal, en la que prevalece el principio del funcionamiento óptimo de la institución, en equilibrio con los derechos de sus integrantes, acotados de origen por su estatuto regulatorio, en razón de la naturaleza de la función y del servicio prestado.

Derivado de lo expuesto, esta Segunda Sala también determina que el artículo 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República no contraviene el derecho fundamental de debido proceso previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por consiguiente, se impone revocar, en la materia de la revisión, la sentencia recurrida y negar el amparo solicitado respecto de los numerales 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, y 85, fracción VI, de su reglamento, publicado en dicho medio de difusión el veinticinco de junio de dos mil tres.

Similares consideraciones sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los amparos en revisión 375/2012, 552/2012, 195/2013, 362/2013, 379/2013, 547/2013 y 673/2013.

En consecuencia de lo anterior, procede devolver los autos al Tribunal Colegiado para que dentro del ámbito de su competencia se ocupe de analizar los temas de legalidad que quedan pendientes de resolver, propuestas en la demanda de amparo, y los cuales no fueron estudiados por el Juez de Distrito que dictó la sentencia recurrida, dado el sentido en que resolvió.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, se **revoca** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *****, en relación con los artículos 49, fracción IV, de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintinueve de mayo de dos mil nueve, y 85, fracción VI, de su reglamento, publicado en dicho medio de difusión el veinticinco de junio de dos mil tres.

TERCERO.—Se reserva jurisdicción al Tribunal Colegiado de Circuito que previno en el conocimiento del asunto para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Sergio A. Valls Hernández (ponente), Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. El señor Ministro Luis María Aguilar Morales, emitió su voto con salvedades.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el Semanario Judicial de la Federación.

EXAMEN POLIGRÁFICO. EL ARTÍCULO 49, FRACCIÓN IV, DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA QUE LO PREVE, NO CONTRAVIENE EL DERECHO AL DEBIDO PROCESO. El precepto indicado, al prever que el mecanismo de evaluación de control de confianza para los servidores públicos de la Procuraduría General de la República constará, entre otros, del examen poligráfico, no contraviene el derecho al debido proceso reconocido por los artículos 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, porque el objetivo principal de aquél es comprobar que los miembros de las instituciones de seguridad pública cumplen con los principios de certeza, legalidad, objetividad, imparcialidad, eficacia, profesionalismo, honradez, lealtad, disciplina y respeto a los derechos humanos, en atención a que la Procuraduría referida debe garantizar a la sociedad

una institución capaz, profesional, eficaz y transparente, lo que sólo podrá conseguir si sus integrantes son éticos, probos, rectos, comprometidos y eficientes. Además, el examen poligráfico sólo es una parte de ese proceso, ya que junto con las demás evaluaciones (patrimonial y de entorno social, médica, psicométrica, psicológica, toxicológica y las demás que establezcan las normas aplicables) se consigue verificar la honestidad, rectitud, probidad, capacidad y profesionalismo de los servidores públicos de la Procuraduría citada.

2a./J. 120/2014 (10a.)

Amparo en revisión 375/2012. Ricardo Ríos Enríquez. 19 de junio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo en revisión 195/2013. Jesús Arturo Herrera Villarreal. 10 de julio de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Amparo en revisión 362/2013. Luis Alberto Orgado Garda. 28 de agosto de 2013. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos; votó con salvedad Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Erika Francesca Luce Carral.

Amparo en revisión 673/2013. Israel Salomé Negrete Borunda. 5 de marzo de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Everardo Maya Arias.

Amparo en revisión 173/2014. Primo Ulises Rivera Fernández. Cámaras de Diputados y de Senadores, ambos del Congreso de la Unión y Presidente de la República. 23 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales, votó con salvedad Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Tesis de jurisprudencia 120/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 21 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 24 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PENSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO. LA EXISTENCIA DE DISTINCIONES LEGALES EN LA INTEGRACIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA SU CÁLCULO, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIONES IV, VI, IX, XI Y XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN 2464/2014. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: LOURDES MARGARITA GARCÍA GALICIA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del presente recurso de revisión, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 81, fracción II y 96 de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los puntos primero, segundo, fracción III, y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, puesto que se interpone contra una sentencia dictada por un Tribunal Colegiado de Circuito, al resolver un juicio de amparo directo, cuya materia corresponde a la especialidad de esta Sala y el juicio fue iniciado con posterioridad a la fecha referida.

Además, en la demanda se planteó la inconstitucionalidad de los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil siete; asimismo, se estima innecesaria la intervención del Tribunal Pleno para su resolución.

SEGUNDO.—**Oportunidad y legitimación.** El recurso de revisión se presentó dentro del plazo de diez días hábiles que para tal efecto prevé el artículo 86 de la Ley de Amparo, ya que la sentencia recurrida se notificó personalmente a la autorizada de la quejosa el martes trece de mayo de dos mil catorce, por lo que el plazo aludido transcurrió del jueves quince al miércoles veintiocho de ese mes y año, en tanto que el escrito de expresión de agravios se presentó en la Oficina de Correspondencia Común de los Tribunales Colegiados del Trigésimo Circuito, el martes veintisiete de mayo del citado año.¹

Por su parte, ***** tiene debidamente reconocido su carácter de autorizado de la quejosa, en términos del artículo 12 de la Ley de Amparo, como se advierte del proveído de siete de marzo dos mil catorce, emitido por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado del Trigésimo Circuito.

TERCERO.—**Agravios.** En el recurso de revisión, la parte recurrente expone tres agravios que, en síntesis, son los siguientes:

"**Primero.** Que la sentencia viola en su perjuicio el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ya que como ahora pensionada y antes trabajadora en activo del sector público se le discrimina, al quedar anulado su derecho a pensionarse dignamente en comparación con los trabajadores del sector privado.

"• Que la determinación del tribunal fue en el sentido de confirmar que los artículos 1, 2, 3, 15, 16, 17, 21, 22, 60 y 64 de la Ley abrogada del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, 32 y tercero transitorio de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, artículo 17 de la Ley vigente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y, por tanto, que no existe obligación legal de que la compensación garantizada fuera o sea objeto de cotización por no ser parte del sueldo tabular, a pesar de que las haya recibido la parte actora en forma continua y por separado en el último año de servicios.

"• El artículo 123, apartado A, fracción XXIX, y B, fracción XI, a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos relacionados con la pensión para los trabajadores, existiendo un trato igual entre ambos apartados, elevándose a rango constitucional que la seguridad

¹ Al efecto, debe tenerse en cuenta que fueron inhábiles los días diecisiete, dieciocho, veinticuatro y veinticinco de mayo de dos mil catorce, en términos de los artículos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

social comprende las pensiones de cualquier tipo para trabajadores en todo contrato de trabajo.

"• Si el Tribunal Colegiado del conocimiento emitió una sentencia en la que le niega a la promovente el amparo, se debe entender que se transgrede el principio de igualdad en comparación con los trabajadores del sector privado y, por tanto, se debe declarar su inconstitucionalidad.

"• De la comparación del marco normativo de ambos tipos de trabajadores, se observa que, si bien el Constituyente ha dado plena libertad al legislador común para que ordene los aspectos de cotización y de pensiones, ello no implica que se puedan emitir normas que menoscaben los derechos de un trabajador y pensionado de la administración pública federal, ya que considera que entre la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el presupuesto de egresos, existe una anulación de derechos para la pensión de los trabajadores del sector público; ello en virtud de que se establece que no todos los pagos que reciban los trabajadores serán salario base de cotización, porque se excluye el pago hecho al trabajador por concepto de compensación o cualquier otra percepción que no se denomine sueldo base y quinquenios.

"• Considera, entonces, que la sentencia le discrimina, porque, al considerarlo trabajador en activo sujeto al régimen obligatorio que marca el artículo 2 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, no debe cotizar la compensación que le paga la dependencia donde labora; de tal manera que solicita que no sean aplicados en su perjuicio los artículos que considera inconstitucionales y se dicte una sentencia en que le reconozca los mismos derechos que los pensionados del sector público.

"• **Segundo.** Que el Tribunal Colegiado del conocimiento interpretó de manera incorrecta el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), constitucional, respecto del artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que regula la integración del sueldo básico para efectos de determinar las cuotas y cotizaciones de seguridad social al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; agrega que el citado precepto sustituyó el concepto de sueldo básico por el de sueldo tabular; motivo por el cual, se debe atender a los tabuladores regionales aplicables a la plaza de que se trate; de ahí que se debía analizar si era o no aplicable el régimen previsto en el numeral citado.

"• Que la sentencia recurrida es ilegal, ya que se consideró que le era aplicable el régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, empero, no se justificó esa determinación; agrega que, como se manifestó en la demanda de amparo, el artículo 8 de la ley en cita establece que quedan excluidos del régimen de esa ley los trabajadores de confianza; motivo por el cual, si la parte quejosa acreditó haber tenido esa calidad, se debió declarar fundado el argumento.

"• Que de conformidad con diversos criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el numeral 8 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado establece una excepción para aplicar esa normativa a los trabajadores de confianza, máxime que éstos tienen una regulación expresa en el apartado B del artículo 123 constitucional; por lo que no existe fundamento para determinar que el sueldo o salario que se asigna en los tabuladores regionales constituye el sueldo que debe pagarse a los trabajadores de confianza a cambio de los servicios prestados, sin perjuicio de otras prestaciones ya establecidas, ya que no le pagó el sueldo del tabulador al reconocerse expresamente que no le era aplicable el Manual de Prestaciones del 2000, ni para establecer que el sueldo básico previsto en el numeral 15 de la ley del instituto multicitado ha quedado derogado por el contenido del precepto 32 del cuerpo legal referido en primer término; aunado a que el régimen ahí previsto no le es aplicable.

"• Si se determinara la no aplicación del artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, significaría que continúa rigiendo el contenido del artículo 15 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por tanto, se debe entender que el sueldo, sobresueldo y la compensación forman parte del sueldo básico, como lo es la compensación garantizada.

"• **Tercero.** Que la sentencia recurrida viola en su perjuicio los derechos fundamentales previstos en los artículos 31, fracción IV y 127, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que se hace una interpretación incorrecta de éstos, al considerar que, atendiendo a ellos, no se puede hacer pago alguno que no esté en el presupuesto de egresos de la Federación y que las dependencias tienen la facultad de emitir manuales para establecer el salario base de cotización, por lo que es correcto que la compensación garantizada no cotice.

"• Empero, en el presupuesto de egresos, en el artículo 21, se establece que las remuneraciones se integran por la totalidad de las percepciones ordinarias y extraordinarias que se perciban, por lo que la compensación sí forma

parte de la remuneración; máxime que dicho concepto no se encuentra dentro de las percepciones ordinarias y tampoco en el presupuesto de egresos existe una definición de ese concepto, por lo que de dicho ordenamiento no se puede desprender la facultad para que alguna dependencia pueda excluir la del sueldo básico.

"• Considera que existe violación a los artículos 31, fracción IV y 123, apartado B, fracciones IV, VI y XI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Ello es así, porque, como se mencionó en la demanda de amparo, en esos numerales se prevé la facultad de las entidades y organismos de determinar la base de la contribución; por tanto, se infringe la garantía de legalidad, dado que las contribuciones se deben pagar conforme a la ley; de ahí que todos los elementos tienen que estar previstos en la ley; consecuentemente, la base para determinar las cuotas que deben pagar los trabajadores por concepto de seguridad social tienen que estar contenidas en alguna norma expedida por el Congreso de la Unión; de lo contrario, es inconstitucional.

"• Que en términos del artículo 123, apartado B, fracciones IV, VI, XI, inciso a), y XIV, así como del 127 de la Carta Magna, tanto las remuneraciones como los descuentos o retenciones que se hagan al salario los deberá fijar una ley; por lo que es inconstitucional que en el multirreferido presupuesto de egresos se delegue la facultad a las dependencias y entidades para emitir manuales en los que se regule lo relativo a las aportaciones de seguridad social, lo que quiere decir que son contrarios a la Carta Magna y, como consecuencia de ello, la sentencia impugnada que los considera como sustento de su decisión.

"• Que solicita se declare la inconstitucionalidad del artículo 2, fracción II, del Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal."

CUARTO.—**Procedencia.** El presente recurso es procedente, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,² 81, fracción II, de la Ley de

² **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"...

IX. En materia de amparo directo procede el recurso de revisión en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales, establezcan la interpretación directa

Amparo³ y en el punto primero del Acuerdo Número 5/1999 del Pleno de este Alto Tribunal, así como el criterio sustentado por este Alto Tribunal, al resolver la contradicción de tesis 21/2011, porque para que sea posible revisar una sentencia emitida en amparo directo por un Tribunal Colegiado de Circuito, es necesario que se cumplan tres requisitos:

1. Que se interponga por conducto del Tribunal Colegiado de Circuito que dictó la sentencia recurrida dentro de los diez días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, por persona que se encuentre legitimada para ello, en términos de lo previsto en los artículos 6o. y 12 de la Ley de Amparo.

2. Subsista alguna cuestión de:

- Inconstitucionalidad o inconveniencia de normas generales; en este último caso, que versen sobre derechos humanos establecidos en tratados internacionales.

- Interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de un precepto de un tratado internacional que reconozca derechos humanos.

- No exista pronunciamiento respecto de los temas anteriores, cuando se hubiere planteado en la demanda.

3. El asunto fije un criterio de importancia y trascendencia a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a los lineamientos sentados por ésta en acuerdos generales.

de un precepto de esta Constitución u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de los acuerdos generales del Pleno. La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

³ "Artículo 81. Procede el recurso de revisión:

"...

"II. En amparo directo, en contra de las sentencias que resuelvan sobre la constitucionalidad de normas generales que establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o de los derechos humanos establecidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, u omitan decidir sobre tales cuestiones cuando hubieren sido planteadas, siempre que fijen un criterio de importancia y trascendencia, según lo disponga la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en cumplimiento de acuerdos generales del Pleno.

"La materia del recurso se limitará a la decisión de las cuestiones propiamente constitucionales, sin poder comprender otras."

En ese contexto, el recurso de revisión se presentó oportunamente y se interpuso por persona legitimada para ello; lo anterior, conforme al examen que previamente se realizó al respecto en el considerando segundo de este fallo.

Ahora bien, para efectos de procedencia, se advierte que en la demanda de amparo se hizo valer la inconstitucionalidad de determinadas normas del Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2007 y 2013; las argumentaciones anteriores fueron declaradas ineficaces por el Tribunal Colegiado del conocimiento y, en el presente recurso, se controvierte esta determinación.

Lo anterior, aunado a que no existe jurisprudencia sobre todos los motivos por los cuales las normas de referencia se tildan de inconstitucionales.

En este tenor, por las dos razones antes precisadas, es de concluir, como se mencionó al inicio de este considerando, que es procedente el estudio del presente recurso de revisión.

Es aplicable, al caso, la jurisprudencia **P/J. 31/2004** del Tribunal Pleno, que a la letra dice:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITI REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA.—El artículo 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de mayo de mil novecientos noventa y cinco, que entró en vigor al día siguiente, establece que el recurso de revisión contra sentencias dictadas en amparo directo procede cuando se haya planteado en la demanda de garantías la inconstitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal, de un tratado internacional, o bien la interpretación directa de un precepto constitucional y en la sentencia recurrida se haya omitido decidir acerca de dichas cuestiones; esta última hipótesis se surte cuando, con violación al principio de congruencia, el Tribunal Colegiado haya desatendido en la sentencia los planteamientos de constitucionalidad que fueron expuestos en la demanda de garantías, o que los haya declarado inoperantes, insuficientes o inatendibles, ya que conforme a la citada disposición debe entenderse que la procedencia de dicho recurso se refiere a las cuestiones constitucionales reclamadas en la demanda de garantías, tomando en cuenta que la omisión en el estudio respectivo ocasiona a la recurrente un agravio que, de otra manera, sería irreparable y la dejaría en estado de indefensión."⁴

⁴ Publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, página 43, Novena Época.

QUINTO.—**Consideraciones y fundamentos.** En este orden de ideas, procede ocuparse de los **agravios propuestos** en el presente recurso de revisión:

De la síntesis del **primer agravio** se advierte que la recurrente alega que la sentencia viola en su perjuicio el artículo 1o., último párrafo, de la Constitución Federal, ya que, como ahora pensionada y antes trabajadora en activo del sector público, la discrimina, al quedar anulado su derecho a pensio-narse dignamente en comparación con los trabajadores del sector privado.

Además, que el artículo 123, apartados A, fracción XXIX, y B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce los derechos relacionados con la pensión para los trabajadores, existiendo un trato igual entre ambos apartados, elevándose a rango constitucional que la seguridad social comprende las pensiones de cualquier tipo para trabajadores en todo contrato de trabajo.

Ello, porque en comparación con el marco normativo de ambos tipos de trabajadores, el Constituyente ha dado plena libertad al legislador común para que ordene los aspectos de cotización y de pensiones, lo que no implica que se puedan emitir normas que menoscaben los derechos de un trabajador y pensionado de la administración pública federal, ya que considera que entre la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado abrogada, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el presupuesto de egresos, existe una anulación de derechos para la pensión de los trabajadores del sector público, ello en virtud de que se establece que no todos los pagos que reciban los trabajadores serán salario base de cotización, porque se excluye el pago hecho al trabajador por concepto de compensación o cualquier otra percepción que no se denomine sueldo base y quinquenios.

El argumento es jurídicamente ineficaz, en atención a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, de un análisis cuidadoso de ambos planteamientos se advierte que lo que en realidad pretende la parte quejosa, hoy recurrente, es hacer valer que el Tribunal Colegiado, al haber fallado como lo hizo, violó su derecho fundamental de igualdad, ya que no consideró que los trabajadores del sector privado se encuentran en un plano de diferenciación indebida; lo que, como se mencionó, deviene ineficaz, ya que el proceder o el actuar del Tribunal Colegiado del conocimiento se ajustó a las facultades que la ley de la

materia le otorgan, por tanto, se debieron controvertir directamente las consideraciones de la sentencia; ello, porque los Jueces y Magistrados, al ser los encargados del control constitucional, en sus acuerdos o resoluciones, no pueden cometer violaciones a los derechos subjetivos públicos de los gobernados, sino, en todo caso, una infracción por inobservancia a la Ley de Amparo.

Apoya a la anterior decisión, en lo aplicable, la tesis de jurisprudencia emitida por el Pleno de este Alto Tribunal número P./J. 2/97, así como, por analogía y en lo conducente, la siguiente tesis de jurisprudencia número 2a./J. 61/2008, emitida por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los que a continuación se citan:

"AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON LOS QUE SOSTIENEN QUE LOS JUZGADORES DE AMPARO VIOLAN GARANTÍAS INDIVIDUALES, SOLAMENTE EN ESE ASPECTO.—Históricamente las garantías individuales se han reputado como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público. Son derechos públicos subjetivos consignados en favor de todo habitante de la República que dan a sus titulares la potestad de exigirlos jurídicamente a través de la verdadera garantía de los derechos públicos fundamentales del hombre que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consigna, esto es, la acción constitucional de amparo. Los Jueces de Distrito, al conocer de los distintos juicios de amparo de su competencia, y no de procesos federales, ejercen la función de control constitucional y, en ese caso, dictan determinaciones de cumplimiento obligatorio y obran para hacer cumplir esas determinaciones, según su propio criterio y bajo su propia responsabilidad, por la investidura que les da la ley por lo que, a juicio de las partes, pueden infringir derechos subjetivos públicos de los gobernados. Ahora bien, aun y cuando en contra de sus decisiones procede el recurso de revisión, éste no es un medio de control constitucional autónomo, a través del cual pueda analizarse la violación a garantías individuales, sino que es un procedimiento de segunda instancia que tiende a asegurar un óptimo ejercicio de la función judicial, a través del cual, el tribunal de alzada, con amplias facultades, incluso de sustitución, vuelve a analizar los motivos y fundamentos que el Juez de Distrito tomó en cuenta para emitir su fallo, limitándose a los agravios expuestos. Luego, a través del recurso de revisión, técnicamente, no deben analizarse los agravios consistentes en que el Juez de Distrito violó garantías individuales al conocer de un juicio de amparo, por la naturaleza del medio de defensa y por la función de control constitucional que el a quo desempeña ya que, si así se hiciera, se trataría extralógicamente al Juez del conociemien-

to como otra autoridad responsable y se desnaturalizaría la única vía establecida para elevar las reclamaciones de inconstitucionalidad de actos, que es el juicio de amparo; es decir, se ejercería un control constitucional sobre otro control constitucional."⁵

"AGRAVIOS INOPERANTES EN LA RECLAMACIÓN. SON LOS PLANTEADOS CONTRA EL PRESIDENTE DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN POR VIOLAR GARANTÍAS INDIVIDUALES.—Acorde con los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el juicio de amparo es el único medio de defensa para reclamar la violación de garantías individuales ante los Tribunales del Poder Judicial de la Federación, en términos del artículo 94 constitucional. Por tanto, si se interpone recurso de reclamación contra el auto que desechó la revisión, haciendo valer como agravio la contravención por parte del presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a las garantías individuales, dicho agravio es inoperante ya que a través del recurso de reclamación se controla la legalidad de los acuerdos de trámite dictados por aquél, conforme al artículo 103 de la Ley de Amparo, pero no constituye un medio por el cual pueda restituirse en el goce de dichas garantías."⁶

Ahora bien, como segunda cuestión, respecto **del primer agravio**, si se atiende a que lo que en realidad pretendió controvertir era el que con motivo de esa decisión se originó un trato diferenciado con los trabajadores del sector privado, se debe decir que esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera ese argumento como ineficaz, por dos razones, a saber:

1. Es ineficaz, ya que se trata de un planteamiento novedoso ante esta instancia, dado que, como se puede observar, de la síntesis de los conceptos de violación, elaborada al inicio de este fallo, no se hizo valer en la demanda de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito; de ahí que en esta resolución no es posible hacer un pronunciamiento al respecto.

Sirve de sustento a esta consideración, por identidad de razón, la tesis de jurisprudencia 2a./J. 18/2014 (10a.) de esta Segunda Sala, cuyos rubro y texto son los siguientes:

⁵ Novena Época. Núm. Registro IUS: 199492. Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo V, enero de 1997, materia común, tesis P./J. 2/97, página 5.

⁶ Novena Época. Núm. Registro IUS: 169975. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVII, abril de 2008, materia común, tesis 2a./J. 61/2008, página 365.

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NOVEDOSAS NO INVOCADAS EN LA DEMANDA DE AMPARO, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITIÓ EL ESTUDIO DEL PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD.—Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del juicio de amparo omitió el estudio del planteamiento de constitucionalidad en la sentencia y se surten los demás requisitos para la procedencia del recurso de revisión, su materia se circunscribe al análisis de ese planteamiento a la luz de lo que hizo valer el quejoso en su demanda de amparo. Por tanto, los agravios en los que se introducen cuestiones novedosas son inoperantes, pues si lo planteado en éstos se estudiara, implicaría abrir una nueva instancia que brindaría al quejoso una oportunidad adicional para hacer valer argumentos diversos a los propuestos en su concepto de violación, lo que es contrario a la técnica y a la naturaleza uniinstancial del juicio de amparo directo."⁷

2. Es ineficaz, además, porque el trato diferenciado que aduce la recurrente no es violatorio del derecho fundamental de igualdad, previsto en el artículo 1o. constitucional. Ello en razón de que la diferencia que refiere la recurrente tiene su origen en la propia Constitución.

En efecto, la Constitución Federal divide a los trabajadores en dos sectores, esto es, en el sector privado y en el sector público, lo cual está previsto en dos apartados del artículo 123 constitucional, esto es, el apartado A y el apartado B, respectivamente.

En este orden de ideas, es evidente que las disposiciones que regulan a esos sectores deberán atender a los lineamientos y características propias de cada apartado, ya que cada uno de los grupos de trabajadores, por su propia y especial naturaleza, atenderá a la diferencia que la propia Constitución Federal marcó para tal efecto.

De tal suerte que los diversos lineamientos que pudieran existir entre las leyes, reglamentos, manuales y demás ordenamientos jurídicos que regulen a los trabajadores, ya sea del sector privado o del sector público, pueden no ser similares, lo que encontrará sustento en que ambos están previstos en diferentes apartados del artículo 123 constitucional, por lo que no existe desigualdad entre ellos, ya que, al tratarse de distintos grupos, puede haber un

⁷ Décima Época. Núm. Registro IUS: 2005820. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia común, tesis 2a./J. 18/2014 (10a.), página 750.

trato diferente; ello entendido bajo la premisa de que la transgresión a ese principio constitucional sólo se puede aducir cuando, estando en semejantes condiciones, existe un trato desigual.

En otras palabras, las distinciones legales existentes entre los mencionados grupos de trabajadores no constituyen una violación a la garantía de igualdad contenida en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que dicha diferencia se encuentra fundamentada en la propia Constitución y referida a todos los sujetos que se ubiquen dentro del supuesto normativo y no obedece a razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana, tampoco tiene por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas ni afecta la igualdad real de oportunidades.

Es aplicable, en lo conducente, la tesis de jurisprudencia P/J. 114/2008, sustentada por el Pleno de este Alto Tribunal, que dice:

"ISSSTE. EL ARTÍCULO QUINTO TRANSITORIO DE LA LEY RELATIVA, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 1o. DE ABRIL DE 2007).—La garantía de no discriminación que consagra el tercer párrafo del artículo 1o. constitucional, proscrib[e] cualquier distinción motivada por razones de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas; sin embargo, no es cualquier distinción de trato entre las personas, sino sólo aquellas que atenten contra la dignidad humana, así como las que tengan por efecto anular o menoscabar sus derechos y libertades, o bien, la igualdad real de oportunidades. A partir de ello, el artículo quinto transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, al disponer que los trabajadores tienen derecho a optar entre el régimen que se establece en el artículo décimo transitorio o por la acreditación de bonos de pensión del ISSSTE en sus cuentas individuales, no viola las citadas garantías, pues aun cuando pudiera estimarse que los regímenes de pensiones de retiro a que se refiere suponen el goce de derechos de diferente sentido y alcance, lo cierto es que ello no implica que el derecho de opción que prevé dicho numeral genere un trato disímil y discriminatorio entre los trabajadores del Estado, en tanto se otorga a todos aquellos que se encuentren en activo al entrar en vigor la ley reclamada, sin hacer distinción alguna por razones de género, edad, profesión u otra análoga; habida cuenta que su ejercicio no se sujeta a ninguna condición, lo que evidencia que tampoco tiene como fin anular o menoscabar

la igualdad real de oportunidades de los trabajadores ni sus derechos, pues no debe soslayarse que en términos de lo dispuesto en el artículo cuarto transitorio, a todos se les reconocen las aportaciones que realizaron con anterioridad a fin de garantizar sus beneficios pensionarios.⁸

A mayor abundamiento, es dable hacer la observación de que si quisiera hacerse valer la inconstitucionalidad de dicha división, debe decirse que ese agravio, además, sería inoperante; ello con base en las tesis aisladas sustentadas, en lo conducente, por esta Segunda Sala, cuyos rubros, textos y datos de identificación son los siguientes:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN EL AMPARO DIRECTO Y AGRAVIOS EN SU REVISIÓN. SON INOPERANTES AQUELLOS EN LOS QUE SE IMPUGNA UN PROCEDIMIENTO DE REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN.—En el amparo directo puede alegarse la inconstitucionalidad de algún precepto dentro de los conceptos de violación de la demanda; no obstante, si en relación con tal precepto se actualiza alguna de las hipótesis que, si se tratare de un juicio de amparo indirecto, determinaría la improcedencia del juicio en su contra y el sobreseimiento respectivo, tratándose de un juicio de amparo directo, al no señalarse como acto reclamado tal norma general, el pronunciamiento del órgano que conozca del amparo debe hacerse únicamente en la parte considerativa de la sentencia, declarando la inoperancia de los conceptos de violación. Ahora, conforme a lo previsto en el artículo 61, fracción I, de la Ley de Amparo, vigente a partir del 3 de abril de 2013, la acción de amparo es improcedente contra adiciones o reformas a la Constitución Federal. Por tanto, son inoperantes los argumentos en los que se impugna un procedimiento de adición o reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ello en aplicación natural de lo previsto en la Ley de Amparo."⁹

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES EN EL AMPARO DIRECTO. SON LOS QUE PLANTEAN LA INCONVENCIONALIDAD DE UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL.—De los artículos 1o., 103, 105, 107 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 46 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales deriva la imposibilidad jurídica de que, en un juicio de amparo directo,

⁸ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, octubre de 2008, página 25.

⁹ Décima Época. Núm. Registro IUS: 2005939, Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia común, tesis 2a. XXXI/2014 (10a.), página 1079.

o en cualquier otro juicio, la propia Constitución pueda sujetarse a un control frente a algún tratado internacional del que el Estado Mexicano sea parte, fundamentalmente porque con la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, se sigue reconociendo el principio de supremacía constitucional, lo cual obstaculiza cualquier posibilidad de que las normas internacionales se conviertan en parámetro de validez de la Constitución, a la cual, por el contrario, se encuentran sujetas, conforme a los artículos señalados. En ese orden de ideas, el hecho de que el principio de supremacía constitucional no fuera modificado con la aludida reforma al artículo 1o. del Pacto Federal, torna imposible el planteamiento de la inconvencionalidad de un artículo constitucional, pues los tratados internacionales encuentran su origen y validez en la Constitución; de ahí que los conceptos de violación en ese sentido deben declararse inoperantes."¹⁰

Asimismo, la parte recurrente alega en su **segundo agravio**, en esencia, la falta de fundamentación y motivación de la sentencia recurrida, bajo la consideración de que no era procedente aplicar el artículo 32 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, porque el artículo 8 de la citada ley establece que quedan excluidos de ello los trabajadores de confianza; estos planteamientos versan sobre una cuestión de mera legalidad de la sentencia recurrida y no sobre la constitucionalidad o convencionalidad de una norma general; así, se torna **ineficaz** el argumento, dado que su análisis escapa de la competencia de este Alto Tribunal.

Sirve de apoyo a la anterior consideración la tesis 2a./J. 53/98 de esta Segunda Sala, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. LOS AGRAVIOS DE LEGALIDAD SON INOPERANTES.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, constitucional y 83, fracción V, de la Ley de Amparo, que regulan el recurso de revisión en amparo directo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en esta instancia deberá examinar las cuestiones propiamente constitucionales; por consiguiente, si en el recurso se plantean, al lado de agravios sobre constitucionalidad de normas generales o de interpretación directa de un precepto de la Constitución, argumentos de mera legalidad, éstos deben desestimarse por inoperantes."¹¹

¹⁰ Décima Época. Núm. Registro IUS: 2001860. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIII, Tomo 3, octubre de 2012, materia constitucional, tesis 2a. LXXIV/2012 (10a.), página 2034.

¹¹ Núm. Registro IUS: 195743. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, agosto de 1998, materia común, tesis 2a./J. 53/98, página 326.

El criterio que antecede es aplicable, aun cuando se refiera a la Ley de Amparo abrogada, toda vez que en la actual ley subsiste la premisa fundamental en que se sustentó, a saber: que la materia del amparo directo en revisión son cuestiones propiamente constitucionales, no aspectos de legalidad.

Por otra parte, de la síntesis del **tercer agravio** se advierte que la parte recurrente alega, entre otras cuestiones, que el Tribunal Colegiado omitió pronunciarse en relación con la inconstitucionalidad del artículo 2, fracción II, del Manual de Percepciones de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal; sin embargo, dicho argumento es **ineficaz**, ya que se trata de un planteamiento novedoso ante esta instancia, dado que no se hizo valer en la demanda de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito; de ahí que en esta resolución no es posible hacer un pronunciamiento al respecto.

Sirve de sustento a esta consideración, por identidad de razón, la jurisprudencia 2a./J. 18/2014 (10a.), de esta Segunda Sala, cuyos rubro y texto son los siguientes:

"AMPARO DIRECTO EN REVISIÓN. SON INOPERANTES LOS AGRAVIOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NOVEDOSAS NO INVOCADAS EN LA DEMANDA DE AMPARO, CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO OMITIÓ EL ESTUDIO DEL PLANTEAMIENTO DE CONSTITUCIONALIDAD.— Cuando el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del juicio de amparo omite el estudio del planteamiento de constitucionalidad en la sentencia y se surten los demás requisitos para la procedencia del recurso de revisión, su materia se circunscribe al análisis de ese planteamiento a la luz de lo que hizo valer el quejoso en su demanda de amparo. Por tanto, los agravios en los que se introducen cuestiones novedosas son inoperantes, pues si lo planteado en éstos se estudiara, implicaría abrir una nueva instancia que brindaría al quejoso una oportunidad adicional para hacer valer argumentos diversos a los propuestos en su concepto de violación, lo que es contrario a la técnica y a la naturaleza uniinstancial del juicio de amparo directo."¹²

Ahora bien, de la síntesis de lo que resta del **tercer agravio** se advierte que la recurrente alega, en esencia, que la sentencia recurrida viola en su perjuicio los derechos fundamentales previstos en los artículos 31, fracción

¹² Núm. Registro IUS: 2005820. Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Libro 4, Tomo I, marzo de 2014, materia común, tesis 2a./J. 18/2014 (10a.), página 750.

IV y 127, fracción VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que de conformidad con estos numerales no se puede hacer pago alguno que no esté en el presupuesto de egresos de la Federación y que las dependencias tienen la facultad de emitir manuales para establecer el salario base de cotización, por lo que es correcto que la compensación garantizada no sea considerada como sueldo base.

El agravio es fundado, porque de la sentencia recurrida se advierte que el Tribunal Colegiado del conocimiento, efectivamente, omitió analizar el planteamiento de inconstitucionalidad formulado por la parte quejosa en el quinto concepto de violación de su demanda de amparo, respecto de que:

"Solicita el amparo para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2007, así como el 20, 21 y 23, del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013, al violar los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VII y 123, apartado B, fracciones IV, VI, XI y XIV, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la sentencia reclamada sería violatoria de la Carta Magna, al encontrarse indebidamente fundada y motivada por apoyarse en preceptos contrarios a la Constitución, ya que se infringe la garantía de legalidad, porque las contribuciones deben pagarse conforme a la ley; de ahí que todos los elementos tienen que estar previstos en ésta, consecuentemente, la base para determinar las cuotas que deben pagar los trabajadores por concepto de seguridad social deben estar contenidas en alguna norma expedida por el Congreso de la Unión, de lo contrario es inconstitucional.

"Señala que el presupuesto para el ejercicio 2013 no le es aplicable, dado que se pensionó el primero de mayo de dos mil diez, por lo que es inconstitucional la sentencia reclamada por indebida fundamentación y motivación."

En efecto, respecto de los numerales 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de dos mil siete, el Tribunal Colegiado del conocimiento los calificó como ineficaces, al considerar que se hicieron derivar de la interpretación que se hiciera de los numerales que se tildaron de inconstitucionales y no de lo que en ellos se prevé frente a un precepto de la Carta Magna; motivo por el cual, el órgano jurisdiccional determinó que era un problema de legalidad y no de constitucionalidad de normas generales.

La determinación que antecede es incorrecta, toda vez que, atendiendo a la causa de pedir, es posible observar con claridad que en la demanda de amparo se alegó, en lo que interesa, que son inconstitucionales los artículos

20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2007, al violar los artículos 31, fracción IV y 123, apartado B, fracciones IV, VI, XI y XIV, así como 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que se considera que la sentencia reclamada sería violatoria de la Carta Magna, al encontrarse indebidamente fundada y motivada por apoyarse en preceptos contrarios a la Constitución, ya que se infringe la garantía de legalidad, porque las contribuciones se deben pagar conforme a la ley; de ahí que todos los elementos tienen que estar previstos en ésta.

Es aplicable, al respecto, por identidad de razón y aun cuando se refiere a la Ley de Amparo abrogada, las tesis de jurisprudencia, cuyos rubros y textos se citan a continuación:

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. PARA QUE SE ESTUDIEN, BASTA CON EXPRESAR CLARAMENTE EN LA DEMANDA DE GARANTÍAS LA CAUSA DE PEDIR.—El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe abandonarse la tesis jurisprudencial que lleva por rubro 'CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. REQUISITOS LÓGICOS Y JURÍDICOS QUE DEBEN REUNIR.', en la que, se exigía que el concepto de violación, para ser tal, debía presentarse como un verdadero silogismo, siendo la premisa mayor el precepto constitucional violado, la premisa menor los actos autoritarios reclamados y la conclusión la contraposición entre aquéllas, demostrando así, jurídicamente, la inconstitucionalidad de los actos reclamados. Las razones de la separación de ese criterio radican en que, por una parte, los artículos 116 y 166 de la Ley de Amparo no exigen como requisito esencial e imprescindible, que la expresión de los conceptos de violación se haga con formalidades tan rígidas y solemnes como las que establecía la aludida jurisprudencia y, por otra, que como la demanda de amparo no debe examinarse por sus partes aisladas, sino considerarse en su conjunto, es razonable que deban tenerse como conceptos de violación todos los razonamientos que, con tal contenido, aparezcan en la demanda, aunque no estén en el capítulo relativo y aunque no guarden un apego estricto a la forma lógica del silogismo, sino que será suficiente que en alguna parte del escrito se exprese con claridad la causa de pedir, señalándose cuál es la lesión o agravio que el quejoso estima le causa el acto, resolución o ley impugnada y los motivos que originaron ese agravio, para que el Juez de amparo deba estudiarlo."¹³

¹³ Novena Época. Núm. Registro IUS: 191384. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XII, agosto de 2000, materia común, tesis P./J. 68/2000, página 38.

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. PROCEDE CUANDO EL TRIBUNAL COLEGIADO OMITIÓ REALIZAR EL ANÁLISIS DE LA CUESTIÓN DE CONSTITUCIONALIDAD PLANTEADA EN LA DEMANDA POR CALIFICAR DE INOPERANTE, INSUFICIENTE O INATENDIBLE EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO.—De conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX constitucional, 83, fracción V, 91, fracción I y 93 de la Ley de Amparo, y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, como órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes, está facultada para conocer del recurso de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, cuando en la demanda de amparo se haya planteado la inconstitucionalidad de una ley o la interpretación directa de un precepto de la Constitución, que pudiera derivar en un criterio de importancia y trascendencia, y en la resolución se haya omitido su estudio. Esta última hipótesis incluye el supuesto en el que el motivo de la falta de estudio del concepto de violación, en el que se efectuó un planteamiento de constitucionalidad derivó de la calificativa de inoperancia, insuficiencia o ineficacia efectuada por el órgano colegiado, porque aun cuando previo al estudio del planteamiento de constitucionalidad se tuviera que analizar una cuestión de legalidad —como es lo fundado o infundado de la apreciación del órgano colegiado—, lo cierto es que ello conlleva a un estudio que puede trascender directa o indirectamente a la materia de constitucionalidad introducida en los conceptos de violación. Así, una cuestión técnica no podría limitar la potestad otorgada a este Alto Tribunal por el artículo 107, fracción IX, de la Carta Magna para analizar las cuestiones de constitucionalidad que pudieran derivar en un criterio de importancia y trascendencia."¹⁴

Por otra parte, es menester destacar que en muchas ocasiones la interpretación que realice un órgano jurisdiccional de una norma general puede estar comprendida dentro de cuestiones propiamente constitucionales, ya que de ello puede derivar una declaración de qué disposición es acorde o no con las premisas fundamentales que establece y reconoce la Carta Magna.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 114/2008, que dice:

¹⁴ Novena Época. Núm. Registro IUS: 167375. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXIX, abril de 2009, materia común, tesis P./J. 26/2009, página 10.

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. DENTRO DE LAS CUESTIONES PROPIAMENTE CONSTITUCIONALES DEBE COMPRENDERSE LA INTERPRETACIÓN DE LA LEY CONTROVERTIDA.—Si bien en el amparo directo no está permitido señalar como acto reclamado destacado la ley que a juicio del quejoso es inconstitucional, sino que conforme al artículo 166, fracción IV, de la Ley de Amparo tal circunstancia debe hacerse valer en los conceptos de violación, y el Tribunal Colegiado que conozca del asunto al analizar los conceptos relativos puede sustentar entre otras consideraciones, las que establezcan el alcance de la ley o norma controvertida que, en principio, pueden conceptuarse como de legalidad, pero si constituyen la base de ese análisis, entonces se tornan en materia propiamente constitucional. Ahora bien, si conforme a los artículos 83, fracción V, de la ley citada y 10, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la materia del recurso de revisión en amparo directo se limita a la decisión de cuestiones propiamente constitucionales, es evidente que su solución implica que la Suprema Corte de Justicia de la Nación analice la interpretación adoptada por el Tribunal Colegiado para establecer si la ley cuestionada se apega a la Carta Magna, incluso modificar válidamente tal interpretación, en tanto constituye el sustento del pronunciamiento de constitucionalidad que le corresponde emitir en definitiva. Estimar lo contrario vincularía y sujetaría el análisis que corresponde realizar al órgano terminal en materia de constitucionalidad de leyes a lo considerado por un órgano jurisdiccional jerárquicamente inferior, lo que podría provocar determinaciones de inconstitucionalidad de normas apegadas a la Ley Fundamental; la integración de jurisprudencia en que se reiteren interpretaciones incorrectas; o que el Máximo Tribunal emitiera resoluciones contradictorias, dependiendo de lo concluido por cada Tribunal Colegiado de Circuito. En esta tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el recurso de revisión interpuesto en amparo directo, debe fijar el alcance de la ley cuestionada y, por ende, hacer su interpretación para determinar cuál es el mandato contenido en la misma."¹⁵

Es necesario hacer notar que el Tribunal Colegiado del conocimiento determinó que, respecto de las normas presupuestarias relativas al ejercicio de dos mil trece, éstas no fueron aplicadas a la quejosa en la sentencia reclamada, lo que esta Segunda Sala considera acertado, puesto que en el fallo dictado por la Sala Fiscal en momento alguno se mencionó el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013.

¹⁵ Novena Época. Núm. Registro IUS: 168794. Instancia: Segunda Sala. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, materia común, tesis 2a./J. 114/2008, página 260.

De acuerdo a lo expuesto, el agravio en estudio es fundado y, por tanto, procede examinar el concepto de violación, cuyo estudio omitió realizar el Tribunal Colegiado del conocimiento en la sentencia impugnada.

SEXTO.—**Estudio.** A continuación, se procede al análisis del concepto de violación que no fue materia de estudio en la sentencia recurrida, el cual, en la parte que interesa, en síntesis, es el siguiente:

- Tercero. Que la sentencia reclamada es ilegal, porque del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año 2007, en sus artículos 20 y 22, no se desprende la facultad para las dependencias y entidades para determinar el sueldo básico, sino sólo para establecer el monto de las prestaciones correspondientes; así, el único facultado para determinar cuáles son las prestaciones que forman parte del sueldo tabular y del sueldo básico es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, siendo que a la entidad donde labora no le fue otorgada esa facultad en ningún ordenamiento, en cambio, al primero, en los artículos 6, fracción XXVIII, 17, 208, fracción III y trigésimo quinto transitorio de su ley, se le otorgaron las facultades para que determine y cobre las cuotas de seguridad social; agrega que la referida ley no le asigna atribuciones a las dependencias para que determinen cuáles son las remuneraciones que integran el sueldo básico.

Añade que, en el caso de que el Tribunal Colegiado considere que fue correcta la determinación de la Sala responsable, en el sentido de que el presupuesto de egresos de la Federación y otros ordenamientos otorgan la facultad a las dependencias y entidades para que especifiquen en sus manuales cuáles son los conceptos que integran el sueldo básico; entonces, indica la quejosa que solicita el amparo para que se declare la inconstitucionalidad de los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007, así como el 20, 21 y 23 del Presupuesto de Egresos de la Federación para 2013, al violar los artículos 31, fracción IV, 73, fracción VII y 123, apartado B, fracciones IV, VI, XI y XIV, y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dado que la sentencia reclamada sería violatoria de la Carta Magna, al encontrarse indebidamente fundada y motivada por apoyarse en preceptos contrarios a la Constitución, ya que se infringe la garantía de legalidad, porque las contribuciones se deben pagar conforme a la ley; de ahí que todos los elementos tienen que estar previstos en ésta, consecuentemente, la base para determinar las cuotas que deben pagar los trabajadores por concepto de seguridad social deben estar contenidas en alguna norma expedida por el Congreso de la Unión; de lo contrario, es inconstitucional.

Señala que el presupuesto para el ejercicio 2013 no le es aplicable, dado que se pensionó el primero de mayo de dos mil diez, por lo que es inconstitucional la sentencia reclamada por indebida fundamentación y motivación.

Indica que las cuotas y aportaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son contribuciones, en términos del artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación, al disponer que las contribuciones también se clasifican en aportaciones de seguridad social; de ahí que sea inconstitucional el citado presupuesto de egresos, al autorizar que las dependencias y entidades emitan manuales en los que establezca uno de los elementos esenciales de las cuotas y aportaciones de seguridad social, como lo es el salario base de cotización, en franca violación al principio de legalidad tributaria; por lo que si el referido presupuesto es inconstitucional, como consecuencia de ello, también lo es el citado manual, porque debe imperar lo establecido en la ley del mencionado instituto.

Que en términos del artículo 123, apartado B, fracciones IV, VI, XI, inciso a), y XIV, así como el numeral 127 de la Carta Magna, tanto las remuneraciones como los descuentos o retenciones que se hagan al salario los deberá fijar una ley; por lo que es inconstitucional que en el multirreferido presupuesto de egresos se delegue la facultad a las dependencias y entidades para emitir manuales en los que se regule lo relativo a las aportaciones de seguridad social, lo que quiere decir que son contrarios a la Carta Magna y, consecuentemente, la sentencia reclamada que los toma como base.

El concepto de violación antes sintetizado, en lo que es materia de estudio, es **infundado**, en atención a las siguientes consideraciones:

Los artículos 20 y 22 de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 2007, que se tildan de inconstitucionales, establecen:

"Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007

"Artículo 20. Los límites de percepción ordinaria neta mensual, por concepto de sueldos y salarios, autorizados para los servidores públicos de mando y personal de enlace de las dependencias y entidades, se detallan en el anexo 15 de este decreto.

"Los montos presentados en el anexo 15 de este decreto, no consideran incrementos salariales para el presente ejercicio fiscal ni las repercusiones que se deriven de la aplicación de las disposiciones de carácter fiscal.

"En aquellos puestos de personal civil de las dependencias cuyo desempeño ponga en riesgo la seguridad o la salud del servidor público de mando, podrá otorgarse un pago extraordinario por riesgo, hasta por el 30 por ciento sobre la percepción ordinaria mensual a que se refiere este artículo, en los términos de las disposiciones que para tal efecto emita la Secretaría de la Función Pública, la cual evaluará la gravedad del riesgo y determinará el porcentaje del pago extraordinario en función del riesgo y, en su caso, autorizará el pago previo dictamen favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito presupuestario.

"Las dependencias y entidades podrán modificar las percepciones de los puestos conforme a las disposiciones que emita la Secretaría de la Función Pública, sujetándose a los límites máximos establecidos en el anexo 15 del presente decreto, previo dictamen presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Asimismo, podrán efectuarse ajustes en la composición de las percepciones ordinarias por concepto de sueldos y salarios, siempre y cuando no se incremente el monto mensual previsto en dicho anexo para el puesto correspondiente.

"Las entidades que cuenten con planes de compensación acordes con el cumplimiento de las expectativas de aumento en el valor agregado, podrán determinar las percepciones aplicables, sin generar costos adicionales y siempre que dichos planes sean autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en lo que se refiere a que el presupuesto total de la entidad no se incremente y no se afecten negativamente los objetivos y metas de sus programas, y por la Secretaría de la Función Pública en cuanto a la congruencia del plan de compensación con la política de planeación y administración de personal de la administración pública federal.

"En caso de que los puestos sufran incremento de funciones o de grado de responsabilidad, de conformidad con el Sistema de Valuación de Puestos de la Administración Pública Federal, aquéllos podrán ubicarse dentro del rango de puntos del indicador del grupo jerárquico inmediato superior, siempre y cuando no rebasen el límite máximo de percepción ordinaria neta mensual autorizado.

"Ningún servidor público de las dependencias y entidades podrá recibir una percepción ordinaria neta mensual superior a la del presidente de la República.

"El ramo administrativo 02 presidencia de la República, a que se refiere el anexo 1.B. de este decreto, incluye los recursos para cubrir las compensaciones de quienes han desempeñado el cargo de titular del Ejecutivo Federal o, a falta de éste, a quien en términos de las disposiciones aplicables sea su beneficiario, las que no podrán exceder el monto que se cubre al primer nivel salarial del puesto de secretario de Estado, así como aquellas correspondientes al personal de apoyo que tengan asignado, de conformidad con las disposiciones aplicables y con sujeción a los términos de este artículo. Asimismo, incluye los recursos que se asignan a la compensación que se otorga al personal militar del estado mayor presidencial.

"El Ejecutivo Federal informará en la cuenta pública sobre el monto total de las percepciones que se cubren a los servidores públicos de mando; personal militar; personal de enlace; así como personal operativo de base y confianza, de las dependencias y entidades, de conformidad con las disposiciones aplicables."

"Artículo 22. El monto de percepciones totales que se cubra a favor de la máxima representación del Poder Legislativo y de los titulares del Poder Judicial y entes autónomos, no podrá rebasar la percepción total asignada al titular del Ejecutivo Federal.

"Asimismo, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación a más tardar el 28 de febrero, el manual que regule las percepciones y prestaciones para los servidores públicos a su servicio, incluyendo a los diputados y senadores al Congreso de la Unión; Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Magistrados y Jueces del Poder Judicial y consejeros de la Judicatura Federal; consejero presidente, consejeros electorales y secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral; presidente y consejeros de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos; así como a los demás servidores públicos de mando; en el que se proporcione la información completa y detallada relativa a las percepciones monetarias y en especie, prestaciones y demás beneficios que se cubran para cada uno de los niveles jerárquicos que los conforman.

"Adicionalmente, deberán publicar en el Diario Oficial de la Federación en la fecha antes señalada, la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados en el capítulo de servicios personales, con la desagregación de su plantilla total, incluidas las plazas a que se refiere el párrafo anterior, junto con las del personal operativo, eventual y el contratado

bajo el régimen de honorarios, en el que se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social que se otorguen con base en disposiciones emitidas por sus órganos competentes, así como la totalidad de las plazas vacantes con que cuenten a dicha fecha.

"En tanto no se publiquen en el Diario Oficial de la Federación las disposiciones y la estructura ocupacional a que se refieren los párrafos segundo y tercero de este artículo, no procederá el pago de estímulos, incentivos, reconocimientos, o gastos equivalentes a los mismos."

Del contenido de las disposiciones impugnadas antes transcritas, se advierte que tales normas tienen por objeto regular el **proceso presupuestario** en materia de sueldos y salarios, además, establecen las limitaciones y permisiones de que gozan las entidades y dependencias públicas, los Poderes Legislativo y Judicial, así como los entes autónomos en la citada materia.

De igual manera, las previsiones que anteceden señalan que, entre otros sujetos, las entidades u organismos, donde labora la parte quejosa, deben publicar en el Diario Oficial de la Federación un manual que regule las remuneraciones para los servidores públicos; además, deben publicar la estructura ocupacional que contenga la integración de los recursos aprobados, en la cual se identifiquen todos los conceptos de pago y aportaciones de seguridad social.

Ahora bien, las aportaciones de seguridad social, efectivamente, tienen el carácter de contribuciones, en términos de lo dispuesto en el artículo 2o. del Código Fiscal de la Federación.

En esa medida, las referidas contribuciones se deben establecer en ley emitida por el Poder Legislativo, en cumplimiento al principio de legalidad tributaria, donde se fijarán sus elementos esenciales, tales como el sujeto, objeto, **base**, tasa y época de pago; de modo tal que los sujetos obligados al tributo conozcan con certeza la forma en que contribuirán a los gastos públicos (artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

En este orden de ideas, las normas aplicables al caso, para el ejercicio fiscal 2007, conforme a las cuales tributó la parte quejosa, son las dispuestas en los artículos 17 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que establecen:

"Título segundo
"Del régimen obligatorio

"Capítulo I
"Sueldos, cuotas y aportaciones

"Artículo 17. El sueldo básico que se tomará en cuenta para los efectos de esta ley, será el sueldo del tabulador regional que para cada puesto se haya señalado.

"Las cuotas y aportaciones establecidas en esta ley se efectuarán sobre el sueldo básico, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo y como límite superior, el equivalente a diez veces dicho salario mínimo.

"Será el propio sueldo básico, hasta el límite superior equivalente a diez veces el salario mínimo del Distrito Federal, el que se tomará en cuenta para determinar el monto de los beneficios en los seguros de riesgos del trabajo e invalidez y vida establecidos por esta ley.

"Las dependencias y entidades deberán informar al instituto anualmente, en el mes de enero de cada año, los conceptos de pago sujetos a las cuotas y aportaciones que esta ley prevé. De igual manera deberán comunicar al instituto cualquier modificación de los conceptos de pago, dentro del mes siguiente a que haya ocurrido dicha modificación."

"Artículo 21. Las dependencias y entidades sujetas al régimen de esta ley tienen la obligación de retener de los sueldos del trabajador el equivalente a las cuotas y descuentos que éste debe cubrir al instituto, de conformidad con las disposiciones administrativas que al efecto se emitan. Si las cuotas y descuentos no fueren retenidas al efectuarse el pago del sueldo, los obligados a hacerlo sólo podrán retener de éste el monto acumulado equivalente a dos cotizaciones; el resto de los no retenidos será a su cargo.

"El entero de las cuotas, aportaciones y descuentos, será por quinceñas vencidas y deberá hacerse en entidades receptoras que actúen por cuenta y orden del instituto, mediante los sistemas o programas informáticos que se establezcan al efecto, a más tardar, los días cinco de cada mes, para la segunda quincena del mes inmediato anterior, y veinte de cada mes, para la primera quincena del mes en curso, excepto tratándose de las cuotas y aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al fondo de la vivienda.

"El entero de las cuotas y aportaciones al seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez y al fondo de la vivienda será por bimestres vencidos, a más tardar el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año y se realizará mediante los sistemas o programas informáticos que, al efecto, determine la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro.

"Las dependencias o entidades están obligadas a utilizar los sistemas o programas informáticos antes referidos para realizar el pago de las cuotas, aportaciones y descuentos.

"El instituto se reserva la facultad de verificar la información recibida. En caso de encontrar errores o discrepancias que generen adeudos a favor del instituto, deberán ser cubiertos en forma inmediata con las actualizaciones y recargos que correspondan, en los términos de esta ley."

De los preceptos que anteceden se aprecia que, de conformidad con el artículo 17, las aportaciones de seguridad social que se enteran al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado tienen como base el sueldo básico contenido en el tabulador regional para cada puesto, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo y como límite superior el equivalente a diez salarios mínimos, para lo cual, las dependencias y entidades deberán informar al instituto anualmente los conceptos de pago autorizados en los tabuladores regionales correspondientes sujetos a las cuotas y aportaciones de seguridad social; además, en el artículo 21 se dispone la periodicidad con que las dependencias sujetas al régimen de seguridad social deben cubrir las referidas cuotas y aportaciones.

De lo anterior se concluye que los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 2007, no violan el principio de legalidad tributaria, como lo afirma la parte quejosa, en atención a que en sus numerales no se prevé la base de las aportaciones de seguridad social, sino que ésta se establece en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, normatividad en la que, como se ha mencionado, sí se prevé este elemento esencial de la contribución en comento, sin que ello cause incertidumbre al gobernado.

Es menester destacar que es cierto que en las normas que se tildan de inconstitucionales se otorga la facultad a las dependencias y entidades para modificar las percepciones de los puestos conforme a las disposiciones que haya emitido la Secretaría de la Función Pública, sujetándose a los límites

máximos establecidos para cada puesto en el anexo correspondiente al decreto de presupuesto de egresos, previo dictamen de suficiencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para realizar ajustes en la composición de las percepciones ordinarias por concepto de sueldos y salarios, siempre y cuando no se incremente el monto mensual previsto en dicho anexo para cada puesto.

Sin embargo, lo anterior de modo alguno implica que las dependencias, las entidades y los entes autónomos estén facultados para determinar los elementos que conforman el salario tabular, que es el que sirve de **base** para calcular las cuotas y aportaciones que se deben cubrir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado, de acuerdo con la legislación vigente a partir del treinta y uno de marzo de dos mil siete.

Ello es así, ya que esta Segunda Sala determinó que el salario tabular es el identificado con los importes consignados en los tabuladores regionales para cada puesto y que se suele denominar como sueldo base o sueldo bruto, mientras que el tabulador regional es el instrumento que permite representar los valores monetarios con los cuales se precisan los importes por tal concepto y otras asignaciones diversas que se aplican a un puesto determinado; de ahí que no se puede estimar que el salario tabular se conforma con el cúmulo de asignaciones descritas en el tabulador regional correspondiente, en virtud de que se constituye por un solo concepto (sueldo base o sueldo bruto). Así se desprende de la tesis de jurisprudencia **2a./J. 63/2013 (10a.)**, de rubro y contenido siguientes:

"ISSSTE. DISTINCIÓN ENTRE SALARIO TABULAR Y TABULADOR REGIONAL PARA EFECTOS DE LA DETERMINACIÓN DEL MONTO DE LA PENSIÓN JUBILATORIA (LEGISLACIÓN VIGENTE HASTA EL 31 DE MARZO DE 2007).—El salario tabular es el identificado con los importes consignados en los tabuladores regionales para cada puesto, que constituyen la base del cálculo aplicable para computar las prestaciones básicas en favor de los trabajadores, así como las cuotas y aportaciones por concepto de seguridad social, y que suele denominarse sueldo base o sueldo bruto; mientras que el tabulador regional es el instrumento que permite representar los valores monetarios con los cuales se identifican los importes por concepto de sueldos y salarios, así como otras asignaciones diversas al salario tabular, que aplican a un puesto o categoría determinados, en función del grupo, grado, nivel o código autorizados, según corresponda, acorde con los distintos tipos de personal. En ese sentido, dado que no es lo mismo salario tabular que tabulador regional, pues aquél sirve de base para el pago de cotizaciones al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, y el cálculo

de las prestaciones respectivas no se conforma con el cúmulo de asignaciones descritas en el tabulador regional, sino que se constituye como un solo concepto, la circunstancia de que en el juicio de nulidad un pensionado demande de dicho instituto que para fijar el monto de su pensión considere percepciones o conceptos distintos del salario tabular, pero contenidos en los tabuladores regionales, y demuestre que durante el tiempo que laboró al servicio del Estado los percibió regular y permanentemente, es insuficiente para estimar que deben formar parte del sueldo base para efectos del cálculo de la pensión jubilatoria, siendo necesario que se acredite que fueron considerados parte del salario tabular y conocerse la forma en que en su caso se entregaron las cuotas y aportaciones de seguridad social, ya que sólo cuando la dependencia o entidad correspondiente consideró en las cuotas y aportaciones de seguridad social conceptos diversos al salario tabular, deberán tomarse en cuenta al fijar el monto y alcance de la pensión correspondiente, en la medida en que debe existir una correspondencia entre ambas, pues el monto de las pensiones y prestaciones debe ser congruente con las referidas aportaciones y cuotas, de las que se obtienen los recursos para cubrirlos.¹⁶

Luego, si las cuotas y aportaciones que se deben enterar al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado se deben calcular sobre el salario tabular y éste se integra por un concepto que comúnmente se denomina como sueldo base o sueldo bruto, resulta claro que las normas generales impugnadas, en cuanto autorizan a las entidades, dependencias y entes autónomos para modificar el monto de las percepciones que corresponden a cada puesto (como es el salario tabular) o para realizar el ajuste en la composición de las percepciones ordinarias que comprenden lo que se denomina como sueldo mensual integrado para otros efectos legales, no violan la garantía de legalidad tributaria que consagra el artículo 31, fracción IV, de la Carta Magna, ya que ello no implica que se le autorice a determinar los elementos que conforman la base gravable de las referidas contribuciones de seguridad social, sino, en todo caso, a fijar su monto, lo que evidentemente no atañe a la configuración del tributo, la cual está prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al respecto, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión privada de veinte de agosto de dos mil catorce, fijó el criterio sostenido en líneas precedentes, dando como origen la jurisprudencia

¹⁶ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XX, Tomo 1, mayo de 2013, página 774.

2a./J. 93/2014 (10a.), aprobada y pendiente de publicación, de rubro y texto siguientes:

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA.—Si bien es cierto que tales preceptos otorgan a las dependencias y entidades ahí señaladas la facultad para modificar las percepciones de los puestos conforme a las disposiciones que haya emitido la Secretaría de la Función Pública, sujetándose a los límites máximos establecidos para cada uno de ellos en el anexo correspondiente al decreto de presupuesto de egresos, previo dictamen de suficiencia presupuestaria de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como para realizar ajustes en la composición de las percepciones ordinarias por concepto de sueldos y salarios, siempre y cuando no se incremente el monto mensual previsto en dicho anexo para cada puesto, también lo es que ello no implica que las dependencias, las entidades y los entes autónomos estén facultados para determinar los elementos que conforman el salario tabular, que es el que sirve de base para calcular las cuotas y aportaciones que se deben cubrir al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de acuerdo con la legislación vigente publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007. Ello es así, ya que en términos de la jurisprudencia 2a./J. 63/2013 (10a.) (*) de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el salario tabular es el identificado con los importes consignados en los tabuladores regionales para cada puesto y que se suele denominar como sueldo base o sueldo bruto, mientras que el tabulador regional es el instrumento que permite representar los valores monetarios con los cuales se precisan los importes por tal concepto y otras asignaciones diversas que aplican a un puesto determinado; de ahí que no pueda estimarse que el salario tabular se conforma con el cúmulo de asignaciones descritas en el tabulador regional correspondiente, en virtud de que se constituye por un solo concepto (sueldo base o sueldo bruto). En ese tenor, si las cuotas y aportaciones que se tienen que enterar al indicado instituto deben calcularse sobre el salario tabular y éste se integra por un concepto que comúnmente se denomina sueldo base o sueldo bruto, resulta claro que aquellas normas generales, en cuanto autorizan a las entidades, dependencias y entes autónomos para modificar el monto de las percepciones que corresponden a cada puesto (como es el salario tabular) o para realizar el ajuste en la composición de las percepciones ordinarias que comprenden lo que se conoce como sueldo mensual integrado para otros efectos legales, es evidente que los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 no violan el principio de legalidad tributaria contenido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que ello no

implica que se le autorice a determinar los elementos que conforman la base gravable de las referidas contribuciones de seguridad social, sino en todo caso a fijar su monto, lo que no atañe a la configuración del tributo, la cual está prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado."

En estos términos, tampoco es posible considerar que las normas en cuestión transgreden el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, toda vez que, como se ha mencionado, en éstas no se impone contribución alguna.

Por otra parte, tampoco se advierte que las normas tildadas de inconstitucionales pudieran ser contrarias al contenido de las fracciones IV (disminución del salario autorizado), VI (retenciones, descuentos, deducciones y embargos al salario), XI (suspensión o cese de trabajadores) y XIV (los trabajadores de confianza gozarán de la protección al trabajo y de los beneficios de seguridad social) del apartado B del artículo 123 constitucional, que disponen las condiciones de protección al salario y las mínimas que integran la seguridad social, ya que los artículos combatidos no ordenan realizar ninguna retención o disminución al salario, ni menoscabar aspecto alguno de la seguridad social.

Por último, en relación a que las normas generales combatidas vulneren lo dispuesto en el artículo 127 de la Carta Magna, porque existen descuentos o retenciones que no fueron fijados por el Congreso de la Unión, sino que éste delegó esa facultad en el presupuesto de egresos para que la dependencia estableciera un límite o modificación a la forma de descuento o retención, también se estima infundado.

El artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es del tenor literal siguiente:

"Artículo 127. Los servidores públicos de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal y de los Municipios, de sus entidades y dependencias, así como de sus administraciones paraestatales y paramunicipales, fideicomisos públicos, instituciones y organismos autónomos, y cualquier otro ente público, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, que deberá ser proporcional a sus responsabilidades.

"Dicha remuneración será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes, bajo las siguientes bases:

"I. Se considera remuneración o retribución toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra, con excepción de los apoyos y los gastos sujetos a comprobación que sean propios del desarrollo del trabajo y los gastos de viaje en actividades oficiales.

"II. Ningún servidor público podrá recibir remuneración, en términos de la fracción anterior, por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión, mayor a la establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"III. Ningún servidor público podrá tener una remuneración igual o mayor que su superior jerárquico; salvo que el excedente sea consecuencia del desempeño de varios empleos públicos, que su remuneración sea producto de las condiciones generales de trabajo, derivado de un trabajo técnico calificado o por especialización en su función, la suma de dichas retribuciones no deberá exceder la mitad de la remuneración establecida para el presidente de la República en el presupuesto correspondiente.

"IV. No se concederán ni cubrirán jubilaciones, pensiones o haberes de retiro, ni liquidaciones por servicios prestados, como tampoco préstamos o créditos, sin que éstas se encuentren asignadas por la ley, decreto legislativo, contrato colectivo o condiciones generales de trabajo. Estos conceptos no formarán parte de la remuneración. Quedan excluidos los servicios de seguridad que requieran los servidores públicos por razón del cargo desempeñado.

"V. Las remuneraciones y sus tabuladores serán públicos, y deberán especificar y diferenciar la totalidad de sus elementos fijos y variables tanto en efectivo como en especie.

"VI. El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, en el ámbito de sus competencias, expedirán las leyes para hacer efectivo el contenido del presente artículo y las disposiciones constitucionales relativas, y para sancionar penal y administrativamente las conductas que impliquen el incumplimiento o la elusión por simulación de lo establecido en este artículo."

Del contenido del segundo párrafo del artículo constitucional antes transcrito se desprende que las remuneraciones para los servidores públicos serán fijadas en los presupuestos; siendo ésta una facultad exclusiva de

la Cámara de Diputados el aprobar el citado presupuesto, en términos del diverso artículo 74, fracción IV, constitucional, motivo por el cual, no se puede arribar a la conclusión que pretende la parte quejosa, en el sentido de que las normas impugnadas permiten a las dependencias que sean ellas las que fijen las remuneraciones de los servidores públicos, bien sea en su incremento o disminución, toda vez que las normas contenidas en el presupuesto de egresos combatido se limitan a autorizar la expedición de los manuales de percepciones para instrumentar y planificar cómo ha de distribuirse la integración salarial en términos del proceso presupuestario.

Apoya a lo anterior la tesis de jurisprudencia emitida por esta Segunda Sala, pendiente de publicación, número 2a./J. 94/2014 (10a.) y cuyos rubro y texto son los siguientes:

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO VIOLAN EL NUMERAL 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.— El precepto constitucional citado establece que la remuneración de los servidores públicos de las dependencias y entidades que ahí se precisan será determinada anual y equitativamente en los presupuestos de egresos correspondientes bajo las bases señaladas en el propio artículo. Ahora, si se toma en cuenta que conforme al numeral 74, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la aprobación del presupuesto de egresos en el ámbito federal corresponde en exclusiva a la Cámara de Diputados, resulta claro que los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 no violan el artículo 127 de la propia Norma Suprema, pues en ellos no se prevé que las dependencias y entidades citadas sean las que fijen las remuneraciones de los servidores públicos, bien sea en su incremento o disminución, ya que sólo se limitan a autorizar la expedición de los manuales de percepciones para instrumentar y planificar cómo ha de distribuirse la integración salarial en términos del proceso presupuestario."

En las relacionadas condiciones, el concepto de violación materia de estudio es infundado y, por ende, se impone confirmar la sentencia recurrida y negar el amparo y protección de la Justicia Federal solicitada.

Similares consideraciones, con sus matices, sostuvo esta Segunda Sala, al resolver los amparos directos en revisión 852/2014, 1206/2014, 1335/2014, 1600/2014, 1949/2014 y 2100/2014.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, **se confirma** la sentencia recurrida.

SEGUNDO.—La Justicia de la Unión **no ampara ni protege** a *****, en contra del acto que se precisa en el resultando primero de este fallo.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis de jurisprudencia y aislada 2a./J. 18/2014 (10a.) y 2a. XXXI/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 7 de marzo de 2014 a las 10:18 horas y del viernes 21 de marzo de 2014 a las 11:03 horas, respectivamente.

Las tesis de jurisprudencia 2a./J. 93/2014 (10a.) y 2a./J. 94/2014 (10a.) citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del 5 de septiembre de 2014 y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 10, Tomo I, septiembre de 2014, páginas 670 y 668, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

PENSIÓN DE LOS TRABAJADORES DE LOS SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO. LA EXISTENCIA DE DISTINCIONES LEGALES EN LA INTEGRACIÓN DEL SALARIO BASE DE COTIZACIÓN PARA SU CÁLCULO, NO TRANSGREDE LOS DERECHOS A LA IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. El derecho a la no discriminación reconocido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos proscribe la distinción motivada por razo-

nes de género, edad, condición social, religión o cualquier otra análoga que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y las libertades de las personas, o bien, la igualdad real de oportunidades. En ese sentido, el hecho de que existan distinciones legales entre los trabajadores de los sectores privado y público, al excluirse el concepto de compensación garantizada en la integración del salario base de cotización para el efecto del cálculo de la pensión de estos últimos, no implica una transgresión de los derechos a la igualdad y no discriminación reconocidos en el precepto mencionado, pues el trato diferenciado encuentra su fundamento en la propia Constitución Federal, al dividir a los trabajadores de los sectores privado y público en los apartados A y B de su artículo 123, por lo que las disposiciones que regulan a dichos sectores deberán atender a los lineamientos y características propias de cada apartado, ya que cada sector, por su propia y especial naturaleza, atenderá a la diferencia que la Ley Suprema marcó para tal efecto; ello entendido bajo la premisa de que la transgresión a esos derechos sólo puede aducirse cuando, estando en condiciones semejantes, existe un trato desigual.

2a./J. 114/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2139/2014. Silvia Hernández Valle. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2155/2014. José Isabel Bernal Quiñónez. 20 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2456/2014. Luis Jorge Reyes Perales. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2396/2014. Josué Justo Marcial. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2464/2014. María del Refugio Castañeda González. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 114/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 73, FRACCIÓN VII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Conforme a los artículos 17 y 21 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, las aportaciones de seguridad social que se enteran a tal organismo descentralizado tienen como base el sueldo básico contenido en el tabulador regional para cada puesto, estableciéndose como límite inferior un salario mínimo y como límite superior el equivalente a 10 salarios mínimos, para lo cual las dependencias y entidades deberán informar cada año los conceptos de pago autorizados en los tabuladores regionales correspondientes sujetos a las cuotas y aportaciones de seguridad social. Por su parte, los numerales 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 autorizan a las entidades, dependencias y entes autónomos para modificar el monto de las percepciones que corresponden a cada puesto (como es el salario tabular) o para realizar el ajuste en la composición de las percepciones ordinarias que comprenden lo que se denomina como sueldo mensual integrado para otros efectos legales, lo cual no implica que estén facultados para determinar los elementos que conforman la base gravable de las referidas contribuciones de seguridad social, sino en todo caso para fijar su monto, lo que no atañe a la configuración del tributo, la cual está prevista en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Por tanto, no puede considerarse que las normas en cuestión transgreden el artículo 73, fracción VII, de la Constitución Federal, toda vez que en aquéllas no se impone contribución alguna.

2a./J. 116/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2139/2014. Silvia Hernández Valle. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando

Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2155/2014. José Isabel Bernal Quiñónez. 20 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2456/2014. Luis Jorge Reyes Perales. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2396/2014. Josué Justo Marcial. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2464/2014. María del Refugio Castañeda González. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 116/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN PARA EL EJERCICIO FISCAL 2007. SUS ARTÍCULOS 20 Y 22 NO TRANSGREDEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIONES IV, VI, IX, XI Y XIV, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El artículo 123, apartado B, constitucional dispone en sus fracciones IV, VI, IX, XI y XIV, la prohibición de disminuir el salario autorizado; la posibilidad de realizar retenciones, descuentos, deducciones y embargos al salario sólo si lo prevé la ley; la suspensión o cese de trabajadores por causa justificada en términos legales; las bases para la organización de la seguridad social; así como el derecho de gozar de las medidas de protección al salario y de los

beneficios de la seguridad social para los trabajadores de confianza. Así, los artículos 20 y 22 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2007 no vulneran tal precepto constitucional, ya que no ordenan realizar ninguna retención o disminución al salario, ni menoscabar algún aspecto de la seguridad social, sino que autorizan la expedición de los manuales de percepciones para instrumentar y planificar cómo ha de distribuirse la integración salarial en términos del proceso presupuestario.

2a./J. 115/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2139/2014. Silvia Hernández Valle. 13 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2155/2014. José Isabel Bernal Quiñónez. 20 de agosto de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2456/2014. Luis Jorge Reyes Perales. 27 de agosto de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2396/2014. Josué Justo Marcial. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Amparo directo en revisión 2464/2014. María del Refugio Castañeda González. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Lourdes Margarita García Galicia.

Tesis de jurisprudencia 115/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintidós de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

POLICÍA FEDERAL. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA Y DE SU REGLAMENTO QUE INSTITUYEN EL CONSEJO FEDERAL DE DESARROLLO POLICIAL, SUS COMISIONES Y COMITÉS, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

POLICÍA FEDERAL. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA Y DE SU REGLAMENTO QUE INSTITUYEN EL CONSEJO FEDERAL DE DESARROLLO POLICIAL, SUS COMISIONES Y COMITÉS, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

AMPARO EN REVISIÓN 437/2014. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. SECRETARIO: JUAN PABLO GÓMEZ FIERRO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer del presente recurso de revisión, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción VIII, inciso a), de la Constitución Federal; 84, fracción I, inciso a), de la Ley de Amparo abrogada; tercero transitorio del decreto por el que se expidió la nueva Ley de Amparo; 11, fracción V, y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; punto cuarto, en relación con el punto segundo, fracción III, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado el veintiuno de mayo de dos mil trece en el Diario Oficial de la Federación; toda vez que se interpuso contra una resolución dictada en la audiencia constitucional en un juicio de amparo indirecto, en el que se reclamaron diversos artículos de la Ley de la Policía Federal, y en este recurso subsiste un problema de constitucionalidad de leyes, siendo innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

No pasa inadvertido para esta Segunda Sala que el tres de abril de dos mil trece entró en vigor la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos del mes y año en cita; sin embargo, en el presente asunto se seguirá aplicando la Ley de Amparo abrogada, de acuerdo con el ar-

título tercero transitorio¹ del ordenamiento jurídico citado, debido a que el juicio de amparo del que deriva este recurso inició con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley.

SEGUNDO.—El Tribunal Colegiado del conocimiento, en el considerando segundo de la resolución de cuatro de octubre de dos mil trece, determinó que el recurso de revisión fue interpuesto en tiempo, por lo que es innecesario volver a pronunciarse al respecto.²

TERCERO.—El escrito de agravios se encuentra firmado por ***** , quejoso en el juicio de amparo, por lo que el recurso se interpone por parte legitimada para ello.³

CUARTO.—A efecto de resolver el presente asunto, es necesario destacar los siguientes antecedentes:

1. Mediante oficio ***** , de treinta y uno de julio de dos mil doce, el suplente permanente del secretario general del Consejo Federal de Desarrollo Policial, titular del órgano auxiliar del referido consejo, comunicó al ahora quejoso la determinación adoptada por el Comité Técnico de Sustanciación "F", por medio del cual se decretó la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión que desempeñaba hasta en tanto se resolviera el procedimiento administrativo instaurado en su contra y se le cita para la audiencia de ley.

2. Inconforme con esa determinación, el quejoso presentó demanda de amparo indirecto, reclamando como actos destacados diversos artículos de la Ley de la Policía Federal, de su reglamento y del "Acuerdo por el cual se crean seis comités técnicos para sustanciar los procedimientos administrativos por infracciones al régimen disciplinario y por incumplimiento a los requisitos de permanencia"; señalando el citado oficio como primer acto de aplicación.

3. Seguidos los trámites legales correspondientes, el veintiocho de febrero de dos mil trece, el Juez Cuarto de Distrito en Materia Administrativa

¹ Tercero. Los juicios de amparo iniciados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley, continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio, salvo lo que se refiere a las disposiciones relativas al sobreseimiento por inactividad procesal y caducidad de la instancia, así como al cumplimiento y ejecución de las sentencias de amparo.

² Foja 42 vuelta del toca RA. *****.

³ Foja 35 del toca.

en el Distrito Federal celebró la audiencia constitucional y dictó sentencia, la cual concluyó con los siguientes puntos resolutivos:

"PRIMERO.—Se sobresee en el presente juicio de garantías promovido por ***** , por propio derecho, en contra de los actos reclamados y por las autoridades responsables precisados en los considerandos tercero, quinto y sexto de esta sentencia, por las razones ahí expuestas.

"SEGUNDO.—La Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de los actos reclamados de la Cámara de Senadores y Cámara de Diputados, ambas del Congreso de la Unión, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, secretario de Gobernación, director general adjunto del Diario Oficial de la Federación y secretario de Seguridad Pública –del Gobierno Federal–, consistentes respectivamente en la discusión, aprobación, expedición, refrendo, promulgación, orden de publicación y publicación de la Ley de la Policía Federal, concretamente respecto de sus artículos 17, apartado B, fracción VI y 34, párrafo tercero; expedición y publicación del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, por lo que hace a su artículo 358; y la emisión del oficio ***** de treinta y uno de julio de dos mil doce, suscrito por el suplente permanente del secretario general del Consejo Federal de Desarrollo Policial, comisario jefe maestro ***** , titular del órgano auxiliar, por las razones expuestas en los considerandos octavo al décimo segundo de este fallo."

En el considerando primero del fallo, el Juez de Distrito fijó su competencia para conocer del asunto.

En el considerando segundo precisó los actos reclamados en los siguientes términos:

"... de la lectura del escrito de demanda se advierte que la parte agraviada combate los actos siguientes:

"1. La discusión, aprobación, expedición, refrendo, promulgación, orden de publicación y publicación de la Ley de la Policía Federal, concretamente respecto de sus artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartado A, fracción VI, 17, apartado B, fracciones VI y XV, 24 a 33, 34, párrafo tercero y 35 a 42, vigentes para dos mil doce.

"2. La expedición, refrendo y publicación del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, respecto de sus artículos 101 y 197 a 205, vigente para dos mil doce.

c) La expedición y publicación del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, por lo que hace a su artículo 358, vigente para dos mil doce.

d) La publicación del Acuerdo por el cual se crean seis comités técnicos para sustanciar los procedimientos administrativos por infracciones al régimen disciplinario y por incumplimiento a los requisitos de permanencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de abril de dos mil once.

En el propio considerando tuvo como cierto el acto reclamado al Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, consistente en la expedición del Acuerdo por el cual se crean seis comités técnicos para sustanciar los procedimientos administrativos por infracciones al régimen disciplinario y por incumplimiento a los requisitos de permanencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de abril de dos mil once.

Finalmente, tuvo como cierto el acto reclamado al suplente permanente del secretario general del Consejo Federal de Desarrollo Policial, titular del órgano auxiliar, consistente en la emisión del oficio ***** de treinta y uno de julio de dos mil doce.

En el considerando quinto de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito procedió al análisis de las causas de improcedencia y estimó actualizada la prevista «en el artículo 73,» fracción VI, de la Ley de Amparo abrogada, toda vez que, en su opinión, la parte quejosa no acreditó que se hubieran aplicado en su perjuicio los artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartado A, fracción VI, apartado B, fracción XV, 25, 26 fracciones I a IX, XII a XVI, XVIII a XXII y último párrafo, 28, 29, 30, 32 y 34, párrafos primero y segundo, de la Ley de la Policía Federal, así como 101 y 197 a 205 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, ambos ordenamientos para dos mil doce, por lo que decretó el sobreseimiento en el juicio por lo que se refiere a dichos preceptos.

En el considerando sexto del fallo, el Juez de Amparo igualmente analizó las causas de improcedencia y estimó actualizada, de oficio, la prevista en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con el artículo 116, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada, por lo que se refiere a los artículos 24, 26, fracciones X, XI y XVII, 27, 31, 33, 35 a 42 de la Ley de la Policía Federal y el Acuerdo por el cual se crean seis comités técnicos para sustanciar los procedimientos administrativos por infracciones al régimen disciplinario y por incumplimiento a los requisitos de permanencia, publicado en el Diario Oficial de la Federación el cinco de abril de dos mil once, vigentes para dos mil doce, al considerar que la parte quejosa no formuló conceptos de violación en su contra.

En el considerando séptimo de la sentencia recurrida, el Juez de Distrito desestimó las causas de improcedencia que hicieron valer las autoridades responsables.

En el considerando octavo, el juzgador de primer grado analizó los conceptos de violación que hizo valer la parte quejosa en contra de los artículos 34, párrafo tercero, de la Ley de la Policía Federal y 358 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, que facultan al presidente del Consejo Federal para determinar, como medida cautelar, la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto infractor, previa o posteriormente al inicio del procedimiento, así como la fecha en que surtirá sus efectos, y resolvió que dichas disposiciones no contravienen el derecho de audiencia previa que reconoce el artículo 14 constitucional.

En el considerando noveno, el Juez de Distrito analizó la constitucionalidad del artículo 17, apartado B, fracción VI, de la Ley de la Policía Federal, que establece los requisitos de permanencia y consideró que no vulnera lo dispuesto por los artículos 16, 94, párrafo décimo y 123, apartado B, fracción XIII, constitucionales.

En el considerando décimo, el juzgador de primer grado analizó la constitucionalidad de los ordenamientos impugnados, a la luz de lo dispuesto por el artículo 13 de la Constitución General y consideró que aquéllos no se traducen en leyes privativas sino leyes especiales dirigidas a los miembros de la Policía Federal, en los que se prevé un procedimiento administrativo por incumplimiento de las normas establecidas en los propios ordenamientos.

En el considerando décimo primero, el Juez de Amparo declaró inoperantes los conceptos de violación dirigidos a cuestionar la constitucionalidad del Acuerdo del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, con base en el cual se otorgaron nombramientos a los terceros perjudicados, toda vez que dicho acuerdo no fue impugnado por la parte quejosa y se sobreesayó en el juicio por lo que se refiere a las designaciones mediante las cuales se otorgaron los nombramientos a los terceros perjudicados.

Finalmente, en el considerando décimo segundo, el Juez de Distrito declaró infundado el concepto de violación que hizo valer la parte quejosa en contra del oficio ******, de treinta y uno de julio de dos mil doce, suscrito por el suplente permanente del secretario general del Consejo Federal de Desarrollo Policial, comisario jefe maestro ******, titular del órgano auxiliar.

4. En contra de la resolución anterior, la parte quejosa interpuso recurso de revisión, del cual conoció el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, el que mediante sentencia de cuatro de octubre de dos mil trece, determinó lo siguiente:

"PRIMERO.—En la materia de la revisión competencia de este Tribunal Colegiado, se modifica la sentencia recurrida.

"SEGUNDO.—Se sobresee en el juicio respecto de los nombramientos atribuidos al comisionado general de la Policía Federal, por las razones expresadas en el considerando sexto de esta ejecutoria.

"TERCERO.—Se ordena remitir el recurso de revisión en que se actúa, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para los efectos y en los términos precisados en el último considerando de esta resolución."⁴

En los considerandos primero, segundo, tercero y cuarto de la resolución, el Tribunal Colegiado estableció su competencia para conocer del asunto, analizó la oportunidad del recurso, transcribió la sentencia recurrida y los agravios formulados por el quejoso, respectivamente.

En el considerando quinto, el órgano colegiado precisó que no era materia del recurso de revisión el sobreseimiento decretado en el considerando tercero de la sentencia recurrida, por lo que se refiere a la inexistencia de los actos atribuidos al secretario de Seguridad Pública del Gobierno Federal, Consejo Federal de Desarrollo Policial, secretario general y Comité Técnico de Sustanciación "F", ambos del referido consejo, jefe de la División de Fuerzas Federales, coordinador de Servicios Generales y notificador de la Secretaría General, todos dependientes de la Policía Federal, con excepción de la primera autoridad mencionada, en virtud de que no se hizo valer agravio en contra de esa determinación.

En el considerando sexto desestimó el segundo agravio del quejoso, en el que controvertió el sobreseimiento decretado por la inexistencia del acto atribuido a la comisionada general de la Policía Federal, consistente en las designaciones con las que se otorgaron los nombramientos de los terceros perjudicados.

⁴ Fojas 111 vuelta y 112 del cuaderno del toca RA. *****.

justificados; ello aunado a que se confirmó el sobreseimiento decretado en relación con la primera de las autoridades mencionadas, al considerar —el órgano colegiado— que dicho acto era inexistente, aunado a que dicha determinación quedó firme respecto de la segunda de esas autoridades, porque el quejoso no expresó agravio en su contra.

En la propia resolución, el Tribunal Colegiado consideró, a mayor abundamiento, que a las personas señaladas como terceros perjudicados no podrían tener tal carácter, expresando las razones por las que arribó a tal conclusión.

Posteriormente, el Tribunal Colegiado analizó una causa de improcedencia no estudiada por el Juez de Distrito, específicamente la prevista en el artículo 73, fracción IX, de la Ley de Amparo, que se refiere a la improcedencia del juicio tratándose de actos consumados y al respecto consideró que, contrariamente a lo que señalaron las autoridades responsables, no se actualizaba respecto de los actos del procedimiento legislativo consistentes en la promulgación de la Ley de la Policía Federal, así como respecto de la expedición y refrendo de su reglamento.

Finalmente, el Tribunal Colegiado consideró que, al subsistir una cuestión vinculada con la constitucionalidad de diversos preceptos de la Ley de la Policía Federal, debían remitirse los autos a esta Suprema Corte de Justicia de la Nación para que resolviera lo procedente.

QUINTO.—De los antecedentes narrados en el considerando precedente, se desprende que el Juez de Distrito se pronunció sobre la constitucionalidad de los artículos 17, apartado B, fracción VI y 34, párrafo tercero, de la Ley de la Policía Federal, así como 358 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal.

Sin embargo, debe quedar firme la negativa del amparo que solicitó la parte quejosa en contra de los artículos 34, párrafo tercero, de la Ley de la Policía Federal y 358 del Manual del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal, toda vez que las consideraciones que al efecto expuso el Juez de Distrito en el considerando octavo del fallo recurrido, en el sentido de que dichos preceptos no vulneran el derecho de audiencia previa que reconoce el artículo 14 constitucional, no fueron impugnadas por la parte quejosa, aquí recurrente.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia 3a./J. 7/91, sustentada por la anterior Tercera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro:

"REVISIÓN EN AMPARO. LOS RESOLUTIVOS NO COMBATIDOS DEBEN DECLARARSE FIRMES."⁵

Por tanto, la materia de este recurso se circunscribe a analizar los agravios que hace valer el quejoso contra la sentencia del Juez de Distrito en la que se negó la protección constitucional, al considerar que los preceptos impugnados no vulneran lo dispuesto en los artículos 13, 16, 94, párrafo décimo y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; consideraciones contenidas en los considerandos noveno y décimo del fallo recurrido.

Por otra parte, de los antecedentes narrados se desprende que el Tribunal Colegiado que conoció de los aspectos relacionados con la procedencia del juicio de amparo, revocó el sobreseimiento decretado por el Juez de Distrito, por lo que se refiere a los artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartado A, fracción VI, apartado B, fracciones VI y XV, 24 a 42 de la Ley de la Policía Federal.

Por tanto, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 91, fracción I, de la Ley de Amparo abrogada, procede llevar a cabo el análisis de los conceptos de violación dirigidos a demostrar la inconstitucionalidad de los citados preceptos, a la luz de lo dispuesto por los artículos 13, 16, 94, párrafo décimo y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que el quejoso estima vulnerados.

Finalmente, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación reasume su competencia originaria para conocer del asunto, por lo que hace a los artículos 101 y 197 a 205 del Reglamento de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diez. Esto porque los planteamientos de inconstitucionalidad que hace valer el quejoso en contra de dichos preceptos están estrechamente vinculados con los que se hacen valer en contra de las disposiciones legales cuya constitucionalidad se cuestiona, de ahí que se estime necesario abordar conjuntamente

⁵ "Cuando algún resolutivo de la sentencia impugnada afecta a la recurrente, y ésta no expresa agravio en contra de las consideraciones que le sirven de base, dicho resolutivo debe declararse firme. Esto es, en el caso referido, no obstante que la materia de la revisión comprende a todos los resolutivos que afectan a la recurrente, deben declararse firmes aquéllos en contra de los cuales no se formuló agravio y dicha declaración de firmeza debe reflejarse en la parte considerativa y en los resolutivos debe confirmarse la sentencia recurrida en la parte correspondiente." (Jurisprudencia publicada en el *Semanario Judicial de la Federación*, Octava Época, Tomo VII, marzo de mil novecientos noventa y uno, página 60)

el estudio de tales planteamientos, evitando así la posibilidad de que se emitan resoluciones contradictorias.

SEXTO.—Dada la estrecha relación de los temas planteados en los agravios y en los conceptos de violación, respecto de la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados, aquéllos se analizarán conjuntamente, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 79 de la Ley de Amparo aplicable en este asunto.

En los agravios quinto, sexto y séptimo del recurso de revisión el quejoso, aquí recurrente, controvierte la determinación del juzgador federal respecto de la constitucionalidad del establecimiento y facultades del Consejo Federal de Desarrollo Policial, así como del procedimiento de separación por incumplimiento a los requisitos de permanencia que cuestionó el demandante en el primer concepto de violación; consideraciones contenidas en los considerandos noveno y décimo del fallo que se revisa.

Por otra parte, en el primer concepto de violación el quejoso aduce que las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas violan lo dispuesto por el artículo 13 constitucional, pues a su consideración, la Constitución Federal no reconoce la creación de los tribunales para juzgar a los miembros de las instituciones policiales, ya que la violaciones de carácter administrativo, están reguladas por los artículos 108 al 114 del título cuarto constitucional, denominado "De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado"; por lo que si la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, es la Ley Reglamentaria del Artículo 113 Constitucional, le corresponde aplicar dicha atribución a la Secretaría de la Función Pública.

Finalmente, en el tercer concepto de violación el quejoso aduce que los preceptos legales y reglamentarios impugnados, en cuanto establecen que la permanencia en el empleo dentro de la Policía Federal depende del control de confianza, violan el principio de seguridad jurídica, al carecer de fundamentación y motivación constitucional, ya que la relación que guarda el Estado con los miembros de las instituciones policiales es de carácter administrativo.

Con el objeto de dar respuesta a los argumentos del quejoso, tendientes a combatir la constitucionalidad de los preceptos legales y reglamentarios, en cuanto al establecimiento y facultades del Consejo Federal de Desarrollo Policial, conviene tener como marco jurídico el contenido de los artículos 21, 73, fracciones XXI y XXIII, y 123, fracción XIII, constitucionales, a raíz de las reformas estructurales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de junio de dos mil ocho:

"Artículo 21. La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquel 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.

"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.

"El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.

"La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

"Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los

tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:

"a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

"b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

"c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

"d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines."

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

"...

"XXI. Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse, así como legislar en materia de delincuencia organizada.

"Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

"En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

"...

"XIII. Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución."

"Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley.

"El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: ...

"B. ...

"XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

"Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

"Las autoridades del orden federal, estatal, del Distrito Federal y municipal, a fin de propiciar el fortalecimiento del sistema de seguridad social del personal del Ministerio Público, de las corporaciones policiales y de los servicios periciales, de sus familias y dependientes, instrumentarán sistemas complementarios de seguridad social.

"El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones."

Dichos artículos tienen su origen en la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, el dieciocho de junio de dos mil ocho, dando nacimiento a las leyes secundarias materia de estudio, siendo relevante, referir las partes conducentes del proceso legislativo de dicha reforma:

De las iniciativas presentadas por los diputados Javier González Garza, Andrés Lozano Lozano, Claudia Lilia Cruz Santiago, Armando Barreiro Pérez, Francisco Sánchez Ramos, Victorio Montalvo Rojas, Francisco Javier Santos Arreola y Miguel Ángel Arellano Pulido, a las reformas de los artículos 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 73, 115 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia, sometieron a los integrantes de la asamblea el dictamen, que se basó en lo siguiente:

"... Los diputados iniciantes sostienen que uno de los problemas más graves en México es la inseguridad tanto física como jurídica; la primera, por los altos índices de violencia que se suceden a diario y que afecta a todos los estratos sociales; la segunda, por la ausencia de un marco jurídico que contribuya a combatir los altos índices de impunidad. Ante dicha problemática, afirman que la respuesta ha sido poco eficiente: aumentos en las penas y sobrepoblación en las prisiones, en lugar de formular una estrategia de prevención de los delitos, transformar las corporaciones policiacas en instituciones sólidamente capacitadas, profesionales, honestas, eficaces y confiables.

"...

"En materia de seguridad pública, plantean establecerla como una garantía constitucional, dotando al Congreso de la Unión de la facultad de expedir una ley de aplicación federal con nuevas directrices para el Sistema Nacional de Seguridad Pública, obligando a que los Gobiernos Municipales y Estatales, en la emisión de sus leyes, cumplan con las directrices exigidas en la ley federal.

"En este contexto, se propone como requisito para que los agentes de policía puedan realizar sus funciones de prevención del delito o en auxilio del Ministerio Público, en la investigación del delito, que se sometan a un proceso de certificación, proceso cuyas directrices deberán establecerse en las leyes federales y tendrán que ser incorporadas en las Legislaturas Locales.

"Consideraciones

"...

"Artículo 21

"En la redacción que se propone para el artículo 21, se considera procedente la existencia de una nueva regulación nacional y general de bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública; donde expresamente se contemple la coordinación del Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno, para lograr la integración nacional de los esfuerzos de seguridad pública, pero siempre en el marco del respeto al federalismo.

"Así, la ley que se emita en la materia, donde se sienten las bases de coordinación del Sistema Nacional de Seguridad Pública, deberá establecer específicamente, cuando menos, varios elementos. El primero deberá regular la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. El segundo, deberá establecer, como elemento básico, la carrera policial a nivel nacional con carácter homogéneo. Así también, se deberá regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas; sino también, y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policiacos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos. Así, por ejemplo, para que un elemento de policía municipal, estatal o federal, que no esté adscrito a las agencias estatales o federal de investigaciones, pueda realizar funciones de investigación preventiva o coadyuvar con el Ministerio Público, deberá estar plenamente certificado que cuenta con los conocimientos jurídicos y de respeto a los derechos humanos, así como con las habilidades y destrezas que le permitirán hacer efectivamente sus trabajos.

"Esto significa que, en el espíritu federalista que inspira a esta reforma, las leyes generales establecidas por el Congreso de la Unión, deberán ser adecuadas y adaptadas a cada una de las realidades y situaciones de la geografía nacional mediante leyes que los órganos legislativos de los Estados harán en los términos del sistema.

"Por otra parte, el artículo 21 de la Constitución ha sido reformado para establecer la relación entre el Ministerio Público y las policías en torno a la investigación de los delitos además de la investigación de inteligencia y preventiva.

"De la misma manera que en la mayoría de los países del mundo la conducción y mando de las policías en el ejercicio de la función de investigación de delitos estará a cargo del Ministerio Público. Estos policías podrán realizar funciones de análisis e investigación, pero de manera taxativa en el momento en que la policía encuentre un delito deberá notificarlo y denunciarlo ante el Ministerio Público de manera inmediata. Este primer párrafo del artículo 21 debe leerse de manera integral con los últimos párrafos del artículo 21 y, en consecuencia, los policías que realicen la función de investigación deberán estar certificados, y tener no sólo los conocimientos y habilidades para desarrollar técnicamente la función sino en la regulación jurídica y el respeto irrestricto a los derechos humanos en funciones de investigación. La tesis sostenida por el Constituyente Permanente para aprobar estos cambios implica la necesidad absoluta de coordinarse para los fines de la seguridad pública entre los agentes del Ministerio Público y los elementos de policías. Coordinarse para lograr la investigación, significa que cada uno de ellos deberá ejercitar sus atribuciones de manera tal que se logre el objetivo de la investigación pero siempre cuando se trate de la investigación de delitos bajo la conducción y mando del Ministerio Público en ejercicio de la función.

"Esta dirección y mando de la investigación por parte del Ministerio Público representa una dirección funcional de las labores de investigación y es independiente de la jerarquía de la cual depende la policía, pudiendo estar administrativamente asignada a otros órganos, secretarías o incluso Municipios o bien, como en las agencias de investigación de delitos, policías ministeriales o judiciales, según corresponda, de las procuradurías estatal o federal. Esto significa que será el legislador estatal o federal el que determinará como será esta relación.

"...

"La primera reforma que se propone es a la fracción XXI del artículo 73 constitucional, a efecto de que sea facultad exclusiva del Congreso de la Unión legislar en materia de delincuencia organizada, lo que significa que sólo la Federación conocerá de delitos de esta naturaleza. En el régimen de transitoriedad, que se analiza más adelante, se prevé que las legislaciones en dicha materia de las entidades federativas, continuarán en vigor hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad que ahora se le confiere.

"Por otra parte, el Sistema Nacional de Seguridad Pública, contemplado en las reformas contenidas a los artículos 21, 73 fracción XXIII y 115 de esta Constitución, permitirá la coordinación de acciones en la materia con una vi-

sión federal, estatal y municipal, y elementos básicos de control por parte del Sistema Nacional. Esta reforma permitirá la evolución del Sistema creado en 1995, que no ha garantizado a cabalidad que el servicio público de seguridad pública se preste con calidad, a pesar de la amplia inversión presupuestal realizada.

"Para la reforma del Sistema Nacional de Seguridad Pública se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas calidades y cualidades que varían por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Así, mientras hay Estados y Municipios que tienen cuerpos policíacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable. A pesar de avances innegables, las propias instituciones federales de policía no han logrado consolidarse como instituciones profesionales y de vanguardia. La Policía Federal Preventiva, a pesar de haber sido constituida hace más de diez años, todavía está intentando consolidarse en un plan de acción para lograr eficiencia.

"Es necesario, por tanto, revisar el conjunto del sistema de seguridad pública a efecto de que sea congruente con la realidad de nuestro país, dotando a las instituciones de las atribuciones necesarias para cumplir su cometido. Ello, desde luego, con un equilibrio indispensable que evite cualquier abuso o peor aún la violación de los derechos fundamentales de los ciudadanos.

"Así, en el primer párrafo del artículo 21 se hace la precisión de que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las procuradurías. Esto ha traído como consecuencia el interpretar que las policías, aún las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación.

"Esta apreciación es incorrecta, si se piensa que, conforme a los modelos más avanzados de investigación, corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso.

"Es importante dejar muy claro que la actuación de las policías, en el ejercicio de la función investigadora será siempre bajo la dirección y conducción

del Ministerio Público, es decir, éste no pierde con la reforma su carácter de controlador y eje rector de la fase investigadora.

"Otro avance, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto propuesto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los Estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía: bien dentro de la propia institución investigadora (procuradurías), bien en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

"Independientemente de todo lo anterior, estas comisiones han considerado que es necesario desarrollar con amplitud un sistema de seguridad, basado en la coordinación, pero que establezca bases mínimas para la regulación de las instituciones policiales en todo el país. Al efecto, se propone conformar un Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"Este sistema estaría concebido, en primer lugar, para prever la regulación del servicio de carrera policial, es decir, la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. Desde luego, que la operación y desarrollo de la carrera policial se desarrollará fundamentalmente en los Municipios, Estados y Distrito Federal, pero ello con sujeción a estas bases.

"En segundo lugar, se pretende que abarque los aspectos relativos a las bases criminalísticas y de personal.

"De particular importancia, resulta la prevención en el sentido de que, a partir de que empiece a funcionar el sistema, ninguna persona podrá ingresar a las instituciones si no ha sido debidamente certificado y registrado.

"La participación social es un elemento imprescindible para el éxito del sistema. Por ello, se ha considerado pertinente incluir que las bases del sistema deben imperativamente tomar en cuenta la participación de la sociedad, para que ésta pueda coadyuvar, entre otros aspectos, en la evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de los resultados de las propias instituciones.

"Finalmente, se considera llevar al texto de la Constitución una norma ahora vigente en las disposiciones presupuestarias en el sentido de precisar que los fondos que la Federación entregue a entidades y Municipios para la seguridad pública, no podrán ser destinados a un fin distinto.

"Para efectos de dar congruencia al sistema, se propone una reforma adicional al texto del artículo 115, en su fracción VII, para especificar que será una ley de las Legislaturas de los Estados la que regirá a las policías preventivas, con el propósito de que exista un mínimo de homologación, al menos al interior de cada uno.

"Es importante señalar que con esta modificación queda intacta la norma que señala que la policía preventiva esté al mando del presidente municipal, lo que quiere decir, que tal y como sostiene la jurisprudencia de la Suprema Corte, la facultad de nombramiento del mando de la policía municipal seguirá estando a cargo de dicho funcionario.

"Artículo 123.

"Los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, constituyen el pilar sobre el cual debe conducirse todo servidor público. Ello es particularmente importante tratándose de los miembros de las instituciones policiales, de la procuración de justicia y la investigación de los delitos.

"La intención de contar con agentes ministeriales y policías eficientes, honestos y confiables, que puedan combatir de forma profesional, ética y efectiva la delincuencia, es una preocupación que dio origen a la reforma al artículo 123 constitucional de fecha 3 de marzo de 1999. En esa ocasión el constituyente pretendió incorporar mecanismos más eficientes para separar de la función a los elementos que, por cualquier circunstancia, se apartaran de los principios rectores de la carrera policial. Al efecto, se señaló que: 'Los buenos elementos de las instituciones policiales y de seguridad pública deben contar con sistemas que les permitan hacer una carrera profesional, digna y reconocida por la sociedad. Sin embargo, estos sistemas deben también permitir a las autoridades separar oportunamente a los elementos que abusen de su posición y, corrompan las instituciones.'

"Lo anterior buscaba remover de las instituciones de seguridad pública y de procuración de justicia a los malos elementos, sin que procediese su reinstalación, cualquiera que hubiera sido el sentido de la resolución jurisdiccional respecto del juicio o medio de defensa promovido y, en caso de que aquélla resultara favorable para los quejosos, sólo tendrían derecho a una indemnización.

"Sin embargo, posteriormente, diversos criterios judiciales permitieron, de hecho, la reinstalación de dichos elementos a sus cargos. Ello debido

a que, las sentencias de amparo, aun y cuando sean sólo para efectos, producen como consecuencia que las cosas regresen al estado en que se encontraban y, por consecuencia, a que el mal servidor público permanezca en la institución.

"Ante ello, la intención de la presente reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123, es determinar que en caso de incumplir con las leyes que establezcan las reglas de permanencia o al incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones, los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios serán separados o removidos de su cargo sin que proceda, bajo ningún supuesto, la reinstalación o restitución en sus cargos. Esto es, que aun y cuando el servidor público interponga un medio de defensa en contra de su remoción, cese o separación, y lograra obtener una sentencia favorable, tanto por vicios en el procedimiento que propicien la reposición del procedimiento como por una resolución de fondo, el Estado podrá no reinstalarlo. En cambio, en tales supuestos, sí estará obligado a resarcir al afectado con una indemnización.

"...

"Como medida de combate a la corrupción en las instituciones policiales y de procuración de justicia, la reforma es contundente al señalar que elementos que han incurrido en incumplimiento o falta grave prevista en sus ordenamientos disciplinarios o laborales, no podrán ser restituidos en sus cargos por significar una falta a los valores institucionales de rectitud y alto valor ético que se requiere en el sistema de seguridad pública e impartición de justicia, que es pieza fundamental en el espíritu de la reforma.

"Como podrá observarse, esta reforma propicia un sano equilibrio entre, por un lado, la necesidad de mantener un servicio de carrera, necesario para motivar al personal a tener una expectativa de profesionalización y crecimiento y, por el otro, el imperativo de contar con mecanismos eficientes de depuración de los elementos que se apartan de los principios de ética y ensucian y dañan a las instituciones.

"Finalmente, de conformidad con la iniciativa de reforma a la fracción XIII del apartado B del artículo 123 constitucional, presentada el pasado 15 de noviembre, ante el Pleno del Senado de la República, se retoma como prioridad elevar el nivel de calidad de vida de los agentes del Ministerio Público, miembros de corporaciones policiales y peritos, así como de sus familias y

dependientes, mediante sistemas complementarios de seguridad social que podrán establecer las autoridades del Gobierno Federal, de las entidades federativas y de los Municipios a favor de ellos.

" ...

"f) En otro orden de ideas, y dado que la reforma que ahora se aprueba traslada al ámbito del Congreso Federal la facultad de legislar en materia de delincuencia organizada, también es necesario hacer dos precisiones importantes: En primer lugar, es pertinente mantener la vigencia de las legislaciones locales en esta materia hasta en tanto el Congreso de la Unión ejerza la facultad conferida en el artículo 73, fracción XXI, de esta Constitución, con el objeto de evitar lagunas legales que propiciarían la imposibilidad de perseguir a la delincuencia organizada. En segundo lugar, es imprescindible dejar claro que los procesos penales iniciados con fundamento en dichas legislaciones, así como las sentencias emitidas con base en las mismas, no serán afectados por la entrada en vigor de la legislación federal. Por tanto, deberán concluirse y ejecutarse, respectivamente, conforme a las disposiciones vigentes antes de la entrada en vigor de esta última.

"Independientemente de todo lo anterior, esta representación popular ha considerado necesario poner un plazo máximo de seis meses para que el Congreso Federal discuta y apruebe la ley que establezca el Sistema Nacional de Seguridad Pública. Lo propio deberá hacer las entidades federativas, contando para ello con un plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

"Lo anterior, es un imperativo dada la importancia de los contenidos previstos para estas leyes y el impacto que tendrán en el desarrollo futuro de las instituciones policiales de todo el país y considerando la imperiosa necesidad de avanzar en los procesos homogéneos de reclutamiento, selección, promoción, certificación y profesionalización, así como en la creación e interconexión de bancos de datos como herramientas imprescindibles para mejorar la lucha contra la delincuencia en todo el territorio nacional.

" ...

"De igual importancia resulta también el contar con una instancia coordinadora de los esfuerzos nacionales para llevar a buen puerto la reforma, tanto a nivel federal como de las entidades federativas. En esta instancia deben de participar, además de los Poderes de la Unión, otras instancias, como las

organizaciones sociales o académicas que puedan aportar su conocimiento, trabajos estadísticos y experiencia en el litigio que enriquezcan la implantación del nuevo proceso penal. ..."

En sesión celebrada en la Cámara de Diputados el doce de diciembre de dos mil siete, se aprobó el Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales y de Justicia con Proyecto de Decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de justicia penal y seguridad pública; turnándose al Senado de la República.

El trece de diciembre de dos mil siete, la Mesa Directiva del Senado de la República acordó dispensar el trámite convencional, para turnar directamente a las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Justicia, de Gobernación, de Seguridad Pública, y de Estudios Legislativos, Segunda; para su estudio, análisis y elaboración del dictamen correspondiente:

"... Estas comisiones dictaminadoras coinciden con la Colegisladora en la necesidad de establecer nuevos elementos que contribuyan a mejorar el funcionamiento de nuestro sistema de justicia penal y otorguen mejores mecanismos para el combate a la delincuencia organizada.

"En este tenor, se estima oportuno y conveniente aprovechar este momento para dictaminar la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentada ante esta Cámara, por el Ejecutivo Federal en sesión ordinaria del martes 13 de marzo de 2007, y turnada a estas comisiones dictaminadoras, y con opinión de la Comisión de la Defensa Nacional, en razón de que ésta solicitó ampliación de turno. Lo anterior, en virtud de que coincide en forma esencial con el espíritu de la minuta en estudio, ya que dicha iniciativa responde a la necesidad de llevar a cabo una reforma sustantiva en materia de justicia penal en México, al considerar que las leyes han sido rebasadas por el fenómeno delictivo y que deben ser adecuadas a la realidad para que el Estado Mexicano cuente con las herramientas suficientes para tener éxito en el combate a la delincuencia.

"Estas comisiones unidas coinciden primordialmente con la evaluación y análisis de la problemática en materia de seguridad pública y justicia penal que anima la propuesta del Ejecutivo Federal, así como con los objetivos y fines que se persiguen con ella.

"...

"Estas comisiones unidas consideran necesario enfatizar que la función de investigación de los delitos corresponde, tanto a las policías, como al Ministerio Público. Esto es una necesidad, si se considera que el monopolio de la investigación, al menos en la literalidad del texto, corresponde exclusivamente en la actualidad a las procuradurías, lo que ha traído, como consecuencia interpretar que las policías, aun las ministeriales, no pueden realizar absolutamente ninguna de las fases dentro de la investigación; sin embargo, es necesario resaltar que esta apreciación es incorrecta, si se compara con los modelos más avanzados de investigación, donde corresponde a la policía realizar tareas fundamentales, como la conservación de la escena del crimen, el recopilar en los instantes inmediatos posteriores a la comisión de aquél, datos o evidencias que serán imprescindibles para asegurar un proceso penal exitoso, entre otras.

"Otro avance de la reforma, sin duda fundamental, consiste en que el nuevo texto no prejuzga sobre la adscripción orgánica de la policía investigadora. Esto significa que corresponderá tanto a la Federación como a los Estados, decidir, en su propia legislación, la ubicación que consideren óptima para esta policía; dentro de la propia institución investigadora, o en otra dependencia de la administración pública como sucede en la mayoría de los países.

"Por otro lado, en cuanto a la necesaria reforma al Sistema Nacional de Seguridad Pública, se valoró el estado actual tanto del sistema como de las policías municipales, estatales y federales. Se identificó que existen diversas características por regiones e incluso por procesos de desgaste, corrupción y, en algunas ocasiones, como se ha reconocido, por la infiltración del narcotráfico en sus estructuras. Es decir, mientras hay Estados y Municipios que tienen cuerpos policiacos bien capacitados y formados, existen otros en situación menos favorable.

"Por lo anterior, se comparte el criterio de la Colegisladora de determinar una nueva regulación general a las bases de coordinación de los elementos que componen el Sistema Nacional de Seguridad Pública en los tres niveles, las que deberán contemplar entre sus finalidades esenciales la coordinación necesaria para establecer las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública; la formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos y la participación de la comunidad para que coadyuve entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.

"En ese tenor, se hace necesario regular específicamente la certificación de los elementos de policías y agentes del Ministerio Público, que no implica

solamente su registro en el sistema para evitar que ingresen aquellos que hayan cometido delitos o formen parte de las organizaciones ilícitas, sino también y fundamentalmente, que existan certificaciones para que los elementos policia-cos tengan los conocimientos y habilidades necesarias para realizar su función, siempre en un marco de irrestricto respeto a los derechos humanos.

"Asimismo, dicho sistema estará sujeto a reglas mínimas que se refie-ren esencialmente a que será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones, la operación y desarrollo de acciones tales como la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública, y aquella que establece que la creación de fondos de ayuda federal para la seguridad pública, que serán aportadas a las entidades federativas y Municipios deberán ser destinados exclusivamente a estos fines.

"Por último, se establecen las bases mínimas a que deberán sujetarse las instituciones de seguridad pública, las cuales deberán ser de carácter civil, sin perjuicio de la actuación constitucional de las fuerzas armadas en la ma-teria, lo cual es acorde a la letra y espíritu constitucional, como lo ha señalado la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la acción de inconstitu-cionalidad 1/96. ..."

Como puede observarse, el primer párrafo de la fracción XIII del apar-tado B del artículo 123 de la Constitución, señala que los servidores públicos que ostenten los cargos de agentes del Ministerio Público, peritos y miem-bros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Por otra parte, en el segundo párrafo, se prevé que ese tipo de servidores públicos podrán ser separados o removidos. En el primer caso (separación), cuando no cumplan con los requisitos de permanencia que las leyes vigentes señalen; en el segundo (remoción), por incurrir en responsabilidad en el desem-peño de sus funciones. Es decir, la norma constitucional en estudio distingue el supuesto jurídico que puede motivar la separación de los agentes del Mi-nisterio Público, peritos y miembros de las instituciones policiales, respecto de aquel que puede originar una remoción.

Así, la separación atiende al incumplimiento de los requisitos de per-manencia que la ley exige para los cargos de agente del Ministerio Público, peritos o miembros de instituciones policiales; y la remoción obedece a la conducta del servidor público que constituya una causa de responsabilidad.

Por otra parte, las bases de la organización de la Policía Federal se encuentran en el artículo 21 de la Constitución Federal, así como sus atribuciones fundamentales, conforme a las cuales le corresponde la seguridad pública de este país.

El citado precepto también dispone que la actuación de las instituciones de seguridad pública, se rijan por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos.

La Policía Federal asume las responsabilidades que en términos del artículo 21 constitucional corresponden a la Federación en materia de seguridad pública, las que consisten, entre otras, en salvaguardar la vida, la integridad, la seguridad y los derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos.

El mismo precepto dispone que el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará sujeto a diversas bases mínimas, entre las que se encuentran la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

Por otro lado, el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución otorga facultades al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de esta Constitución.

De lo reseñado en las consideraciones que anteceden, se concluye que es infundado lo argumentado por la parte quejosa, puesto que contrariamente a lo que sostiene, el Congreso de la Unión está facultado para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, en términos del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, el quejoso alude a una supuesta inconstitucionalidad sobre la base de que es sólo en el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se pueden establecer de manera exclusiva, las sanciones derivadas de las infracciones cometidas por los servidores públicos dentro de los cuales se encuentran los miembros de las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno.

Sin embargo, a partir de los razonamientos que han sido desarrollados, se concluye que es incorrecta dicha aseveración, en razón de que si bien el artículo 21, párrafo noveno, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que la actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en la misma Constitución, eso de forma alguna pudiera interpretarse como un mandato expreso y limitativo a que sea dentro del propio Texto Constitucional donde forzosamente se deban prever las sanciones a que serán sujetos los servidores públicos que cometan conductas que ameritan ser castigadas.

Ello se corrobora si consideramos que la misma Constitución Federal establece que para cumplir con los objetivos de la seguridad pública y conformar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las instituciones que lo integran estarán sujetas a las bases mínimas siguientes:

a) La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones serán competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.

b) El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.

c) La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.

d) Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito, así como de las instituciones de seguridad pública.

e) Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y Municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines.

De ahí que lo que establece ciertamente la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son las bases mínimas para lograr cumplir sus metas e integrar el Sistema Nacional de Seguridad Pública, las cuales válidamente puede desarrollarse a través de diversas leyes secundarias, de con-

formidad con el artículo 73, fracción XXIII, constitucional, que faculta al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución.

Por otro lado, conviene tener en cuenta que a raíz de las reformas constitucionales en materia de seguridad pública, de dieciocho de junio de dos mil ocho, el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de la Ley de la Policía Federal, en cuya exposición de motivos expuso:

"... la consolidación del Estado de derecho por medio de la salvaguarda de la libertad, el orden y la paz pública, se constituye en la razón de ser de la actividad policial.

"Ese fue el sentido inicial en 1999, cuando se crea la Policía Federal Preventiva, cuya organización quedó instituida en su respectiva ley y reglamento, y su profesionalización fue estipulada a partir de una serie de normas compiladas en los códigos de ética de la misma institución; no obstante, tras diversos intentos de instituir una norma con un enfoque claramente orientado hacia el servicio policial de carrera, no se logró establecer una institución sólida capaz, incluso, de forjar un sistema que pudiera fungir como modelo de organización y gestión para todas las policías del país.

"Del mismo modo, las diversas reformas aprobadas a la ley que la creó, no han logrado los frutos esperados y en la práctica, la operatividad de la Policía Federal Preventiva estuvo acotada por la ausencia de palancas normativas que impulsaran su desarrollo pleno.

"Ante estos hechos la reforma constitucional publicada el 18 de junio de 2008, trascendió a la estrategia integral de prevención del delito y combate a la delincuencia, ordenando una alineación de las capacidades del Estado Mexicano contra el crimen organizado; en este aspecto, reconoció las facultades de investigación para el combate y prevención del delito a las instituciones policiales, que en el ejercicio de aquella función continuarán actuando bajo la conducción jurídica y mando del Ministerio Público, pero con mayor fuerza institucional en la investigación a través de métodos científicos.

"Por ello, la presente iniciativa propone la transformación de la actual Policía Federal Preventiva para constituir la Policía Federal, que asumirá las responsabilidades que por disposición constitucional corresponden a la

Federación en materia de seguridad pública, pues como institución profesional, requiere el establecimiento de atribuciones acorde a una corporación que responda a las necesidades técnicas, logísticas y operativas que la situación le demanda, con una línea de mando precisa y competencias delimitadas.

"En lo operativo, se propone anular el requisito de los acuerdos previos entre dos o más dependencias, se dispondría de un solo centro de información de y para sus actividades, y se facilitaría la coordinación con otros cuerpos de seguridad en el ámbito federal.

"El instrumento legal que se propone, recoge los principios que rigen la actuación de las instituciones policiales, previstos en el artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las facultades en materia de prevención de los delitos, la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, al tiempo que se erige sobre las bases mínimas a que está sujeto el Sistema Nacional de Seguridad Pública.

"La actualización de los ordenamientos jurídicos se hace imprescindible, toda vez que de ello depende la legalidad de los actos de autoridad que ejerza la Policía Federal en el ejercicio de las facultades constitucionalmente conferidas.

"La iniciativa para la constitución de la Policía Federal tiene sustento en el artículo 73, fracción XXIII, parte final, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone como facultad del Congreso de la Unión expedir leyes que establezcan las bases para la organización y funcionamiento; el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

"Con esta iniciativa, se pretende ordenar las tareas de combate a la delincuencia y establecer una institución policial con una esfera de competencia claramente delimitada a las funciones de prevención del delito e investigación para hacer efectiva, con una sola adscripción administrativa y un mando único centralizado, dependiente de la Secretaría de Seguridad Pública.

"...

"La expedición de la Ley de la Policía Federal que se somete a consideración de esa honorable soberanía presenta el siguiente perfil de su estructura y contenido. ... 3. En el capítulo III, Personal activo de la institución, se

contempla básicamente cómo se regulará la relación laboral entre la Policía Federal y su personal, en términos de la fracción XIII, apartado B, del artículo 123 constitucional.—4. El servicio profesional de carrera policial se encuentra en el capítulo IV, en el que se establecen las normas que regirán el servicio profesional de carrera policial de la Policía Federal, que tienen por objeto garantizar la igualdad de oportunidades en el reclutamiento, selección, ingreso, permanencia, promoción, profesionalización, el régimen de estímulos y la conclusión del servicio, asimismo, se regulan los requisitos de ingreso y de permanencia de los integrantes.—5. En el régimen disciplinario previsto en el capítulo V, se determina la disciplina como la base del funcionamiento y organización de las instituciones en el cual los integrantes de la Policía Federal sujetarán su conducta a la observancia de las leyes, órdenes y jerarquías, así como a la obediencia y alto concepto del honor, de la justicia y de la ética, cumpliendo en todo momento los deberes que tienen encomendados. Por otra parte, quedan establecidas las sanciones que habrá de aplicar el Consejo Federal a los integrantes de la Policía Federal.

" ...

"Por lo expuesto y con fundamento en la facultad que me confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, someto a consideración del honorable Congreso de la Unión la siguiente iniciativa de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal. ..."

El veintitrés de abril de dos mil nueve, la Comisión de Seguridad Pública, a quien le fue turnada para su análisis y dictamen la iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley de la Policía Federal, expusieron que después de estudiar detenidamente el contenido de la iniciativa con proyecto de decreto que expide la Ley de la Policía Federal, los integrantes de la Comisión de Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, someten a la consideración de esta Honorable Asamblea el "Proyecto de decreto por el que se expide la ley de la policía federal."

Culminado el proceso legislativo, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el lunes uno de junio de dos mil nueve, la Ley de la Policía Federal Reglamentaria del Artículo 21 Constitucional y para el caso en estudio, se transcriben únicamente los preceptos impugnados.

"Artículo 4. Para efectos de la presente ley se entenderá por:

" ...

"II. Centro de Control de Confianza, al Centro de Evaluación y Control de Confianza de la Secretaría; ..."

"Capítulo IV

"Del servicio profesional de carrera policial

"Artículo 16. La carrera policial comprende el grado policial, la antigüedad, las insignias, condecoraciones, estímulos y reconocimientos obtenidos, el resultado de los procesos de promoción, así como el registro de las correcciones disciplinarias y sanciones que, en su caso, haya acumulado el integrante. Se regirá por las normas siguientes:

" ...

"II. Todo aspirante deberá tramitar, obtener y mantener actualizado el certificado único policial, que expedirá el Centro de Control de Confianza, conforme al protocolo aprobado por el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza;

" ...

"La carrera policial es independiente de los nombramientos para desempeñar cargos administrativos o de dirección que el integrante llegue a desempeñar en la Policía Federal. En ningún caso los derechos adquiridos en la carrera policial implicarán inamovilidad en cargo alguno."

"Artículo 17. Para ingresar o permanecer en la Policía Federal se requiere:

"A. Para el ingreso:

" ...

"VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

" ...

"B. Para la permanencia:

" ...

"VI. Aprobar los procesos de evaluación de control de confianza;

" ...

"XV. No incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza; y, ..."

"Capítulo VII

"Del consejo federal de desarrollo policial

"Sección Primera

"Generalidades

"Artículo 24. El Consejo Federal es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del servicio profesional, el régimen disciplinario de la Policía Federal y su profesionalización."

"Artículo 25. El Consejo Federal llevará un registro de datos de los integrantes, el cual se proporcionará a las bases de datos criminalísticas y de personal de la secretaría y del Sistema Nacional de Información de Seguridad Pública."

"Artículo 26. Son atribuciones del Consejo Federal:

"I. Emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes;

"II. Establecer los lineamientos para los procedimientos de servicio profesional;

"III. Formular normas en materia de previsión social;

"IV. Elaborar los planes y programas de profesionalización que contendrá los aspectos de formación, capacitación, adiestramiento y actualización;

"V. Establecer los procedimientos aplicables a la profesionalización;

"VI. Celebrar los convenios necesarios para la instrumentación de la profesionalización;

"VII. Instruir el desarrollo de los programas de investigación académica en materia policial;

"VIII. Establecer los lineamientos para los procedimientos aplicables al régimen disciplinario;

"IX. Emitir Acuerdos de observancia general y obligatoria en materia de desarrollo policial para la exacta aplicación del servicio profesional;

"X. Aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes;

"XI. Verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes;

"XII. Analizar la formación, capacitación, adiestramiento, desarrollo, actualización, las sanciones aplicadas y los méritos de los integrantes a fin de determinar quiénes cumplen con los requisitos para ser promovidos;

"XIII. Resolver, de acuerdo a las necesidades del servicio, la reubicación de los integrantes de un área operativa a otra;

"XIV. Sustanciar los procedimientos disciplinarios por incumplimiento a los deberes u obligaciones de los integrantes, preservando el derecho a la garantía de audiencia;

"XV. Conocer y resolver sobre el otorgamiento de constancias de grado y estímulos a los integrantes, conforme al procedimiento establecido en el reglamento de la presente ley;

"XVI. Establecer el régimen homólogo de grados para el personal de servicios, conforme a las instrucciones del comisionado general;

"XVII. Crear las comisiones, comités y grupos de trabajo del servicio profesional, régimen disciplinario y demás que resulten necesarias, de acuerdo al tema o actividad a desarrollar, supervisando su actuación;

"XVIII. Sancionar a los integrantes por incumplimiento a los deberes previstos en la presente ley y disposiciones aplicables que deriven de ésta;

"XIX. Resolver los recursos de revisión promovidos contra las sanciones impuestas por violación al régimen disciplinario;

"XX. Resolver los recursos de reclamación promovidos contra los acuerdos respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento;

"XXI. Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de su competencia; y,

"XXII. Las demás que le señalen la presente ley y demás disposiciones legales que de él deriven.

"Las Reglas de Operación y Funcionamiento del Consejo Federal estarán previstas en el reglamento de esta ley."

"Artículo 27. En los procedimientos que instruya el Consejo Federal contra los integrantes se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia."

"Sección segunda

"De su integración y funcionamiento

"Artículo 28. El Consejo Federal se integrará de la siguiente manera:

"I. Un presidente, que será el comisionado general;

"II. Un secretario general;

"III. Un representante del órgano interno de control;

"IV. Un representante de la unidad jurídica de la secretaría;

"V. Un consejero por cada área operativa; y,

"VI. Un consejero por el área jurídica de la Policía Federal.

"Los integrantes del Consejo Federal serán de carácter permanente, y se designará a un suplente, de conformidad con el reglamento."

"Artículo 29. El Consejo Federal contará con el personal necesario para el despacho de sus asuntos, mismos que serán designados por el Pleno, conforme a las disponibilidades presupuestales."

"Artículo 30. El reglamento de la presente ley regulará el funcionamiento del Consejo Federal, así como los procedimientos correspondientes para el desarrollo de sus atribuciones."

"Capítulo VIII

"Del procedimiento

"Artículo 31. El procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario ante el Consejo Federal iniciará por solicitud fundada y motivada del responsable de la Unidad de Asuntos Internos que corresponda, dirigida al presidente del Consejo Federal y remitiendo para tal efecto el expediente del presunto infractor.

"El presidente resolverá si ha lugar a iniciar procedimiento contra el presunto infractor, en caso contrario devolverá el expediente a la unidad remitente.

"En caso procedente, resolverá si el asunto se instruirá por el Pleno, alguna comisión o comité del propio Consejo Federal.

"El responsable de la Unidad de Asuntos Internos será nombrado por el presidente de la República; contará con autonomía de gestión y tendrá, además de la atribución de supervisión de las operaciones a que se refiere la fracción VII del artículo 8 de esta ley, las que el reglamento le otorgue."

"Artículo 32. El acuerdo que emita el presidente del Consejo Federal respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento, podrá ser impugnado por la unidad solicitante mediante el recurso de reclamación ante el mismo consejo, dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación y recepción del expediente respectivo.

"En el escrito de reclamación, la unidad sustentante expresará los razonamientos sobre la procedencia del procedimiento y aportará las pruebas que considere necesarias. El Pleno del Consejo Federal resolverá sobre la misma en un término no mayor a cinco días a partir de la vista del asunto."

"Artículo 33. Resuelto el inicio del procedimiento, el secretario general convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.

"La audiencia se celebrará dentro de un plazo no menor de cinco ni mayor de veinte días naturales posteriores a la recepción del expediente por el presidente, plazo en el que presunto (sic) infractor podrá imponerse de los autos del expediente."

"Artículo 34. La notificación del citatorio se realizará en el domicilio oficial de la adscripción del presunto infractor, en el último que hubiera repor-

tado, o en el lugar en que se encuentre físicamente y se le hará saber el lugar donde quedará a disposición en tanto se dicte la resolución definitiva respectiva.

"Asimismo, el infractor deberá señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro del lugar de residencia del Consejo Federal que conozca del asunto, apercibiéndolo que en caso de no hacerlo las subsecuentes notificaciones se realizarán en un lugar visible al público dentro de las instalaciones que ocupe el propio consejo; del mismo modo, en caso de no ofrecer pruebas y defensas, la imputación se tendrá por consentida y aceptada.

"El presidente del Consejo Federal podrá determinar la suspensión temporal del empleo, cargo o comisión del presunto infractor, previo o posteriormente a la notificación del inicio del procedimiento, si a su juicio es conveniente para la continuación del procedimiento o de las investigaciones. Esta medida no prejuzga sobre la responsabilidad que se impute, debiéndose asentar expresamente esta salvedad. El presunto infractor suspendido podrá impugnar esta determinación en reclamación ante el Pleno del Consejo."

"Artículo 35. El día y hora señalados para la comparecencia del presunto infractor, el presidente de la instancia declarará formalmente abierta la audiencia y enseguida, el secretario tomará los generales de aquél y de su defensor, a quien protestará en el cargo y apercibirá al primero para conducirse con verdad. Acto seguido procederá a dar lectura a las constancias relativas a la imputación y datos de cargo, con la finalidad de hacer saber al presunto infractor los hechos que se le atribuyen.

"El secretario de la instancia concederá el uso de la palabra al presunto infractor y a su defensor, los que expondrán en forma concreta y específica lo que a su derecho convenga."

"Artículo 36. Los integrantes de la instancia podrán formular preguntas al presunto infractor, solicitar informes u otros elementos de prueba, por conducto del secretario de la misma, con la finalidad de allegarse los datos necesarios para el conocimiento del asunto."

"Artículo 37. Las pruebas que sean presentadas por las partes, serán debidamente analizadas y ponderadas, resolviendo cuáles se admiten y cuáles son desechadas dentro de la misma audiencia.

"Son admisibles como medio de prueba:

"I. Los documentos públicos;

"II. Los documentos privados;

"III. Los testigos;

"IV. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia,

"V. Las presunciones; y,

"VI. Todas aquellas que sean permitidas por la ley.

"No es admisible la confesional a cargo de la autoridad. Las pruebas se admitirán siempre que guarden relación inmediata con los hechos materia de la litis y sólo en cuanto fueren conducentes para el eficaz esclarecimiento de los hechos y se encuentren ofrecidas conforme a derecho. Sólo los hechos están sujetos a prueba.

"Si la prueba ofrecida por el integrante es la testimonial, quedará a su cargo la presentación de los testigos.

"Si el oferente no puede presentar a los testigos, deberá señalar su domicilio y solicitará a la instancia que los cite. Esta los citará por una sola (sic) ocasión, en caso de incomparecencia declarará desierta la prueba."

"Artículo 38. Si el secretario de la instancia lo considera necesario, por lo extenso o particular de las pruebas presentadas, cerrará la audiencia, levantando el acta correspondiente, y establecerá un término probatorio de diez días para su desahogo.

"En caso contrario, se procederá a la formulación de alegatos y posteriormente al cierre de instrucción del procedimiento."

"Artículo 39. Una vez desahogadas todas las pruebas y presentados los alegatos, el presidente de la instancia cerrará la instrucción.

"El Consejo Federal deberá emitir la resolución que conforme a derecho corresponda, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir del cierre de la instrucción.

"La resolución se notificará personalmente al interesado por conducto del personal que designe el Consejo Federal, de la comisión o comité, según corresponda.

"Contra la resolución del procedimiento disciplinario procederá el recurso de revisión que deberá interponerse en término de cinco días contados a partir de la notificación de la resolución."

"Artículo 40. La resolución que dicte el Pleno del Consejo Federal deberá estar debidamente fundada y motivada, contener una relación sucinta de los hechos y una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas."

"Artículo 41. Los acuerdos dictados durante el procedimiento, serán firmados por el presidente del Consejo Federal y autenticados por el secretario general."

"Artículo 42. Para lo no previsto en el presente capítulo se aplicará de manera supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles."

Por su parte, el Reglamento de la Ley de la Policía Federal tiene por objeto establecer las relaciones jerárquicas de la Policía Federal, sus estructuras normativas y operativas, su organización territorial, las atribuciones de mando, dirección y disciplina, así como los componentes de su régimen interno, las funciones y atribuciones de las unidades operativas y administrativas, prestaciones, estímulos y recompensas, al igual que regular las funciones del Consejo Federal de Desarrollo Policial de la Policía Federal. Los preceptos impugnados disponen:

Reglamento de la Ley de la Policía Federal

"Título primero

"De la organización

"Capítulo primero

"Disposiciones generales

"Artículo 101. Corresponde a la Dirección General de Control de Confianza:

"I. Establecer los mecanismos de coordinación con el Centro Nacional de Certificación y Acreditación, así como con las áreas correspondientes, en el suministro de información para apoyar la contratación del personal, conforme a los procedimientos administrativos aplicables;

"II. Ejecutar el programa de evaluación y control de confianza de la institución;

"III. Aplicar los exámenes médicos, toxicológicos, psicológicos, poligráficos, socioeconómicos y demás que se consideren, de conformidad con la normatividad aplicable;

"IV. Integrar los expedientes de los aspirantes e integrantes sometidos a evaluaciones y remitir a la Unidad de Asuntos Internos, aquellos que adviertan el incumplimiento a los requisitos de permanencia detectados en el ámbito de su competencia,

"V. Sustentar ante la autoridad competente los resultados de los exámenes, así como justificar los métodos de análisis en que se hayan basado las evaluaciones correspondientes;

"VI. Auxiliar a las unidades administrativas correspondientes en el desahogo de las pruebas periciales relacionadas con las evaluaciones practicadas y rendir los informes necesarios para dar certeza jurídica a las resoluciones administrativas que se determinen;

"VII. Conservar los documentos, información, muestras, métodos, técnicas y demás elementos constitutivos de las evaluaciones en términos de las disposiciones legales aplicables;

"VIII. Asegurar la cadena de custodia de las muestras recabadas a los integrantes y aspirantes con motivo de la aplicación de las evaluaciones respectivas;

"IX. Sugerir normas y procedimientos técnicos para la evaluación de los integrantes y aspirantes;

"X. Establecer un registro de certificados de los integrantes;

"XI. Participar en la revisión y actualización de los perfiles de puestos, a fin de establecer los programas de evaluación acordes a los ámbitos de competencia del personal a reclutar;

"XII. Mantener actualizado y controlar el acervo de información de documentación referente al ingreso, evaluación, desempeño y superación del personal;

"XIII. Verificar que los integrantes cuenten con el certificado único policial actualizado; y,

"XIV. Las demás que le confieran este reglamento, otras disposiciones legales aplicables o aquellas que le encomiende el inmediato superior de quien dependa."

"Artículo 191. El Consejo Federal remitirá copia certificada de la resolución al secretario general, al sistema de información de la Secretaría y al superior jerárquico."

"Título cuarto

"Del Consejo Federal de Desarrollo Policial

"Artículo 197. El Consejo Federal es el órgano superior colegiado encargado de normar, conocer y resolver toda controversia suscitada con los procedimientos relativos a la carrera policial, la profesionalización y el régimen disciplinario, mismo que se integra por:

"I. Un presidente, que será el comisionado general;

"II. Un secretario general, que será el titular de la Secretaría General de la institución;

"III. Un consejero, que será el titular del Órgano Interno de Control;

"IV. Un consejero que será el titular de la Unidad Jurídica de la secretaría;

"V. Un consejero, que será el titular de la División de Seguridad Regional;

"VI. Un consejero que será el titular de la División de Inteligencia;

"VII. Un consejero que será el titular de la División de Investigación;

"VIII. Un consejero que será el titular de la División Científica;

"IX. Un consejero que será el titular de la División Antidrogas;

"X. Un consejero que será el titular de la División de Fuerzas Federales; y,

"XI. Un consejero que será el titular de la Dirección General de Asuntos Jurídicos.

"Los integrantes del Consejo Federal serán de carácter permanente y se podrá designar un suplente permanente que deberá tener, al menos, el cargo de director general adjunto y el grado de inspector general.

"El Consejo Federal contará para el desempeño de sus funciones, con los secretarios de acuerdos, secretarios de estudio y cuenta, actuarios, auxiliares administrativos y demás personal necesario, conforme a las disponibilidades presupuestales de cada división representada o la Secretaría General.

"En las regiones y entidades federativas, el Consejo Federal contará con las comisiones o comités en las materias de carrera profesional, profesionalización, régimen disciplinario, estímulos y las que resulten necesarias para auxiliar el despacho de los asuntos que, conforme a la delegación de facultades, sean de su competencia."

"Artículo 198. El Consejo Federal sustanciará el procedimiento a que se refiere el capítulo VIII de la ley atendiendo a los lineamientos mínimos siguientes:

"I. Las sesiones serán ordinarias o extraordinarias, a juicio del Pleno;

"II. Habrá quórum en las sesiones del Consejo Federal con la mitad más uno de sus miembros, siempre y cuando se encuentre el presidente o su suplente. Los miembros del Consejo Federal contarán con voz y voto y sus resoluciones serán tomadas por mayoría simple de los miembros presentes. El funcionamiento de las sesiones se establecerá en el manual respectivo que al efecto emita el Consejo Federal;

"III. El consejero que no asista a las sesiones, lo haga con reiterado retraso, no presente sus proyectos en la fecha correspondiente, los retire sin justificación o altere el orden en las sesiones, se hará acreedor a la sanción correspondiente;

"IV. Se podrán hacer mociones de orden para agilizar el debate, sin que en ellas se deban abordar consideraciones sobre el sentido de la decisión en análisis;

"V. Las actas en que se haga constar las resoluciones tomadas en la sesión se firmarán por todos los integrantes del Consejo Federal; las resoluciones serán firmadas y rubricadas por el presidente, el secretario general y el consejero ponente;

"VI. Habrá sesión extraordinaria y solemne en el lugar, fecha y hora que fije el presidente, en la que rendirá ante el Pleno, su informe anual de labores, quien podrá acompañarse en el acto, de funcionarios invitados a quienes en su caso podrá concedérseles el uso de la palabra;

"VII. El Consejo Federal informará sobre el desarrollo de sus funciones al Consejo Ciudadano de Seguridad Pública de la Secretaría, en los términos que establezca el presidente de aquél; y,

"VIII. Los demás que establezcan los manuales correspondientes."

"Artículo 199. El Consejo Federal supervisará la ejecución de las sanciones impuestas a los integrantes, conforme a los lineamientos que al efecto establezca."

"Artículo 200. Los integrantes del Consejo Federal podrán designar suplentes permanentes mediante escrito, los cuales deberán contar con el siguiente perfil:

"I. Tener al menos el cargo de director general adjunto y el grado de inspector general;

"II. No encontrarse sujeto a investigación y/o procedimiento administrativo; y,

"III. Contar por lo menos con un año de antigüedad en la institución."

"Artículo 201. Las sesiones extraordinarias se celebrarán en cualquier tiempo, previa convocatoria del presidente, por asuntos de atención urgente y se seguirá en lo conducente, lo establecido para las sesiones ordinarias."

"Artículo 202. Las funciones del presidente del Consejo Federal son:

"I. Declarar el quórum y el inicio de la sesión;

"II. Presidir y dirigir las sesiones del Consejo Federal, los debates y conservar el orden de las sesiones;

"III. Participar en las sesiones del Consejo Federal con voz y voto de calidad;

"IV. Representar al Consejo Federal ante cualquier autoridad judicial o administrativa, para todos los efectos a que haya lugar;

"V. Rendir los informes previos y justificados en los juicios de amparo en que se señale como autoridad responsable al Consejo Federal;

"VI. Tomar protesta a los presidentes de las comisiones y/o de los comités designados por el Pleno;

"VII. Proponer al Pleno del Consejo Federal reformas, adiciones o derogaciones a los ordenamientos jurídicos;

"VIII. Sancionar con arresto o suspensión, los retardos e inasistencias injustificadas de los consejeros a las sesiones, salvo tratándose del consejero titular o suplente de la Unidad Jurídica de la secretaría, caso en el cual informará al secretario para las medidas correspondientes;

"IX. Sancionar con arresto o extrañamiento a los consejeros que incumplan la presentación oportuna de sus proyectos, salvo tratándose del consejero titular o suplente de la Unidad de Asuntos Jurídicos de la secretaría, caso en el cual informará al secretario para las medidas correspondientes;

"X. Aprobar la convocatoria a sesiones del Consejo Federal; y,

"XI. Las demás que le otorguen la ley, el presente reglamento u otras disposiciones normativas."

"Artículo 203. Las funciones del secretario general, además de las señaladas en el presente reglamento, son:

"I. Formular las convocatorias para las sesiones del Pleno, previo acuerdo del presidente;

"II. Solicitar autorización al presidente para inicio de la sesión y dar lectura al orden del día;

"III. Solicitar a los integrantes del Consejo Federal que den cuenta de los asuntos que les fueron turnados para elaboración del proyecto de resolución;

"IV. Recibir de los consejeros copias de los proyectos de resolución para su distribución;

"V. Verificar que los integrantes del Consejo Federal reciban las copias de los proyectos de resolución que se habrán de presentar en la próxima sesión;

"VI. Someter a consideración del Pleno los proyectos de resolución elaborados por los consejeros;

"VII. Tomar la votación de los integrantes del Consejo Federal, contabilizar y notificar a la misma el resultado del sufragio;

"VIII. Turnar los expedientes a los consejeros conforme a las reglas de relación, compensación y aleatoria para la elaboración de los proyectos de resolución;

"IX. Declarar al término de cada sesión del Consejo Federal, los resultados de la misma;

"X. Verificar la observancia de los procedimientos del Consejo Federal, establecidos en este reglamento;

"XI. Certificar las sesiones y acuerdos del Pleno;

"XII. Solicitar a las diferentes unidades la información relativa a los asuntos inherentes al desarrollo de la carrera policial;

"XIII. Proveer lo necesario para la organización y funcionamiento del Consejo Federal en Pleno, comisiones o comités con el auxilio de las unidades de la institución;

"XIV. Llevar el registro de acuerdos del Pleno, darles seguimiento y vigilar su cumplimiento;

"XV. Expedir copias certificadas, cuando sea procedente, de constancias, registros o archivos relativos a sus atribuciones;

"XVI. Establecer los mecanismos de acopio de información que se requieran para alimentar el sistema de información, así como supervisar la operatividad y confidencialidad de este sistema;

"XVII. Informar permanentemente al presidente del desahogo de los asuntos de su competencia;

"XVIII. Elaborar los informes y reportes estadísticos que le sean requeridos por el presidente con la finalidad de establecer criterios de carácter jurídico;

"XIX. Tomar las medidas conducentes para publicar oportunamente, en los estrados del Consejo Federal, la lista de los asuntos a resolver en la correspondiente sesión pública;

"XX. Apoyar a los consejeros para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones;

"XXI. Llevar el registro cronológico de las sesiones y reuniones internas del Consejo Federal;

"XXII. Llevar la correspondencia oficial del Consejo Federal;

"XXIII. Recibir la documentación sobre el seguimiento de acuerdos del Consejo Federal;

"XXIV. Proveer los recursos materiales necesarios para el correcto desarrollo de las funciones del Consejo Federal; y,

"XXV. Las demás que le otorguen las disposiciones aplicables y el presidente del Pleno, así como las que resulten de los acuerdos y resoluciones adoptadas en las sesiones del mismo.

"La Secretaría General contará con los integrantes necesarios para el debido cumplimiento de sus funciones."

"Artículo 204. Las funciones de los consejeros son las siguientes:

"I. Elaborar y proponer proyectos de resolución de los asuntos que le sean turnados;

"II. Participar en las sesiones, acuerdos y resoluciones del Consejo Federal, con voz y voto;

"III. Formular voto particular en caso de estimarlo necesario;

"IV. Integrar las Comisiones que el Pleno determine;

"V. Dar cuenta, en la sesión del Pleno que corresponda, de los proyectos de resolución, señalando los argumentos y consideraciones jurídicas que sustenten el sentido de los mismos; y,

"VI. Las demás que se establezcan en los acuerdos generales."

"Artículo 205. La audiencia prevista en el artículo 35 de la ley será oral, para tal fin, se registrará en medios audiovisuales y tecnológicos y se observará en lo posible los principios de publicidad, contradicción, concentración, continuidad e inmediación. ..."

Ahora bien, a fin de dar respuesta a los argumentos del quejoso, en los que expone que en los preceptos impugnados se crea un tribunal especial y se prevé un procedimiento especial que sustituye a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, debe señalarse lo siguiente:

En relación con la violación al artículo 13 de la Constitución Federal, derivado de que esta Norma Fundamental no reconoce la creación de tribunales para juzgar a los miembros de las instituciones policiales ni órganos para la procuración de justicia policial, es importante tener en cuenta el contenido de dicha disposición:

"Artículo 13. Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar; pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviese complicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

Como se advierte, el precepto constitucional de que se trata prevé un conjunto de prohibiciones y limitaciones que tienen como fundamento el principio de igualdad de las personas ante la ley. Una de esas prohibiciones y que el quejoso aduce infringe el sistema jurídico que conforman los preceptos reclamados, es la de que nadie puede ser juzgado por tribunales especiales.

La definición que sobre tribunales tiene el *Diccionario de la Lengua Española* de la Real Academia, es que son lugares destinados a los Jueces para administrar justicia o pronunciar sentencia.

Así, por tribunales especiales se entiende aquellos órganos jurisdiccionales o autoridades creados exclusivamente para conocer de determinados hechos o personas, por lo que, una vez que realizan el juzgamiento que les ha sido encomendado, se extinguen. Lo anterior, pues de acuerdo con algunos tratadistas la protección del numeral 13 se refiere no únicamente a tribunales especiales, sino se extiende también a todas aquellas autoridades que tienen facultades decisorias y a los tribunales de trabajo o administrativos.

En ese sentido, los tribunales especiales son aquellos tribunales o autoridades con facultades decisorias que no son creados por la ley con

carácter permanente y que no han sido establecidos previamente a que ocurran los hechos materia de su competencia; es decir, son los llamados tribunales por comisión, extraordinarios o *ex post factum*.

Es significativo destacar que dentro de la expresión tribunales especiales, no quedan incluidos los que tienen competencia en determinadas materias, en la medida que todos ellos son tribunales creados por ley para conocer de un número indeterminado de asuntos, es decir, de todos aquellos que queden comprendidos dentro de su competencia específica y, por ende, se respeta el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Con base en lo anterior, es posible concluir que los preceptos legales y reglamentarios impugnados, al desarrollar el procedimiento relativo a la profesionalización y el régimen disciplinario de los elementos de la Policía Federal por incumplimiento de los requisitos de permanencia o infracción, como lo ordenan los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, no autorizan la creación de un tribunal o autoridad especial, al disponer lo siguiente:

- La Ley de Policía Federal es reglamentaria del artículo 21 de la Constitución, en materia federal en lo relativo a la organización y funcionamiento de la Policía Federal de aplicación en todo el territorio nacional.
- La ley contempla el servicio profesional de carrera policial, que comprende los procesos de promoción, y sujeta al integrante a mantener actualizado el certificado único policial, que expedirá el Centro Nacional de Acreditación y Control de Confianza.
- Asimismo, para ingresar o permanecer en la Policía Federal, requiere el elemento aprobar los procesos de evaluación de control de confianza y no incurrir en actos u omisiones que causen la pérdida de confianza.
- Dispone en su artículo 14 que la relación entre la Policía Federal y su personal se regulará por lo dispuesto en el apartado B del artículo 123 constitucional y demás disposiciones aplicables.
- El Consejo Federal de Desarrollo Policial es la instancia colegiada encargada de normar, conocer y resolver toda controversia que se suscite en relación con los procedimientos del servicio profesional, el régimen disciplinario de la Policía Federal y su profesionalización.

- Son atribuciones del Consejo Federal, emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes, aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes y verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes, entre otros.

- En los procedimientos que instruya el Consejo Federal contra los integrantes se salvaguardará en todo tiempo la garantía de audiencia.

- En el capítulo VIII se regula el procedimiento que se instaure a los integrantes por incumplimiento a los requisitos de permanencia o por infracción al régimen disciplinario ante el Consejo Federal.

- El acuerdo que emita el presidente del Consejo Federal respecto a la no procedencia del inicio del procedimiento, podrá ser impugnado por la unidad solicitante mediante el recurso de reclamación ante el mismo consejo, dentro del término de cinco días contados a partir de la notificación y recepción del expediente respectivo.

- Resuelto el inicio del procedimiento, el secretario general convocará a los miembros de la instancia y citará al presunto infractor a una audiencia haciéndole saber la infracción que se le imputa, el lugar, el día y la hora en que tendrá verificativo dicha audiencia y su derecho a ofrecer pruebas y formular alegatos, por sí o asistido de un defensor.

- Las pruebas que sean presentadas por las partes, serán debidamente analizadas y ponderadas, resolviendo cuáles se admiten y cuáles son desechadas dentro de la misma audiencia. Son admisibles como medio de prueba: I. Los documentos públicos; II. Los documentos privados; III. Los testigos; IV. Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia; V. Las presunciones; y, VI. Todas aquellas que sean permitidas por la ley.

- El Consejo Federal deberá emitir la resolución que conforme a derecho corresponda, dentro del término de veinte días hábiles contados a partir del cierre de la instrucción.

- La resolución que dicte el Pleno del Consejo Federal deberá estar debidamente fundada y motivada, contener una relación sucinta de los hechos y una valoración de todas y cada una de las pruebas aportadas.

- Por su parte, el reglamento de la presente ley regulará el funcionamiento del Consejo Federal, así como los procedimientos correspondientes para el desarrollo de sus atribuciones.

Luego, el procedimiento relativo a la profesionalización y el régimen disciplinario de los elementos de la Policía Federal por incumplimiento de los requisitos de permanencia o infracción, regulado por los preceptos impugnados no tienden a implementar un tribunal especial, de ahí que los planteamientos del quejoso, contenidos tanto en los agravios como en los conceptos de violación, resulten infundados.

Por otra parte, son infundados los argumentos del quejoso, en los que aduce que se transgrede la Constitución Federal con motivo de que las violaciones de carácter administrativo a los principios rectores de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en el artículo 21 de la Ley Fundamental se sujeta a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, como ordenamiento jurídico que emana del artículo 113 de la Constitución Federal, por lo que el procedimiento implementado sustituye a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y, por ende, se infringe dicha Norma Fundamental.

Para dar respuesta a dichos argumentos, es necesario destacar que el párrafo primero del artículo 113 constitucional, dispone:

"Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados."

Este precepto constitucional prevé los principios y bases en que se sustenta el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; destaca el respeto a los principios de legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia; así como referencia de las sanciones respectivas; y los parámetros para su imposición.

Ahora bien, los preceptos legales y reglamentarios tildados de inconstitucionales no tienen relación alguna con el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos a que se refiere el artículo 113 de la Constitución Federal; de ahí que su contenido y sentido jurídicos de manera alguna se opone a esta Norma Fundamental.

Derivado de lo anterior, resulta infundado el argumento relativo a que los preceptos legales y reglamentarios tildados de inconstitucionales sustituyen a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; esto porque el procedimiento de separación y el de remoción constituyen dos sistemas normativos distintos y claramente diferenciados entre sí, de manera que la existencia de uno, no sustituye el otro.

Como se dijo con anterioridad, el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal establece que en el caso de los agentes del Ministerio Público, peritos y miembros de instituciones policiales, quienes se regirán por sus propias leyes, la separación del servicio atiende al incumplimiento de los requisitos de permanencia que la ley exige; y la remoción obedece a la conducta del servidor público que constituya una causa de responsabilidad.

Por otra parte, deben declararse infundados los argumentos del quejoso, en los que sostiene que el Congreso General no tiene poder de legislar sobre lo que no está establecido y organizado para las instituciones de seguridad pública en materia federal y al no poder legislar responsabilidades administrativas específicamente sobre miembros de instituciones policiales crea una facultad constitucional no permitida.

Como premisa fundamental en el presente recurso, se destacó que el artículo 73, fracción XXIII, de la Constitución otorga facultades al Congreso para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como para establecer y organizar a las instituciones de seguridad pública en materia federal, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Constitución, que dispone que el Sistema Nacional de Seguridad Pública estará sujeto a diversas bases mínimas, entre las que se encuentran la regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública.

En consecuencia, conforme lo dispone la fracción XXIII del artículo 73 de la Constitución, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar sobre responsabilidades administrativas de los miembros policiales, así como para crear un Consejo Federal con atribuciones para emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes, aplicar y resolver los procedimientos relativos al ingreso, selección, permanencia, promoción y reconocimiento de los integrantes y verificar el cumplimiento de los requisitos de permanencia de los integrantes, entre otros, de ahí que los argumentos del recurrente sean infundados.

Similar criterio sostuvo esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver, por unanimidad de votos, en sesiones de veintiséis de febrero, diecinueve de marzo, veintiocho de mayo y cuatro de junio de dos mil catorce, respectivamente, los amparos en revisión 657/2013, 89/2014, 184/2014, 241/2014 y 275/2014.

Finalmente, deben desestimarse los argumentos del quejoso, en los que sostiene que los preceptos legales y reglamentarios impugnados violan lo dispuesto por los artículos 16, 94, párrafo décimo y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al carecer de fundamentación y motivación, en cuanto establecen que la permanencia en el empleo dentro de la Policía Federal depende del control de confianza, cuando la relación que guarda el Estado con los miembros de las instituciones policiales es de carácter administrativo.

Las disposiciones legales y reglamentarias impugnadas –transcritas en líneas precedentes– establecen y regulan el proceso de evaluación de control de confianza para el ingreso o permanencia en la Policía Federal.

Ahora bien, la circunstancia de que la relación que guardan los miembros de las instituciones policiales sea administrativa, y los procesos de evaluación aludan a un control de "confianza", no implica que las disposiciones controvertidas violen el principio de seguridad jurídica, pues ello no modifica la naturaleza administrativa de la relación que, por disposición constitucional guardan los miembros de las citadas instituciones.

Es decir, aun cuando el proceso de evaluación para el ingreso o permanencia en la Policía Federal se refiera a un control de "confianza", ello no significa que la naturaleza administrativa que guardan los miembros de las

instituciones policiales se modifique o contradiga lo que establece el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, toda vez que ésa es la denominación que se le dio a los citados procesos de evaluación, pero de modo alguno modifica la naturaleza de la relación existente entre el Estado y los citados miembros; de ahí que no sea violatoria de un principio de seguridad jurídica.

De igual forma, deben desestimarse los argumentos del quejoso, en los que adujo que las disposiciones impugnadas violan lo dispuesto por el artículo 94, párrafo décimo, de la Constitución Federal, pues además de que se hicieron depender de la violación al principio de seguridad jurídica, que no se actualizó, no expresa ninguna razón jurídica que demuestre tal contravención.

SÉPTIMO.—Una vez examinado las cuestiones de constitucionalidad que subsistían en la especie, tal como lo señaló el Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la resolución del seis de marzo de dos mil catorce, falta el análisis de los agravios orientados a reclamar las consideraciones de la sentencia recurrida, en relación con temas de legalidad, cuyo estudio se reserva para dicho órgano colegiado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—En la materia de la revisión, competencia de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la Justicia de la Unión no ampara ni protege a ***** , en contra de los artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartado A, fracción VI, 17, apartado B, fracciones VI y XV, 24 a 42 de la Ley de la Policía Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el uno de junio de dos mil nueve, así como en contra de los artículos 101 y 197 a 205 del Reglamento de la Ley de la Policía Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diecisiete de mayo de dos mil diez.

SEGUNDO.—Se reserva jurisdicción al Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito.

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

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación por unanimidad de cuatro votos de los Ministros: Alberto Pérez Dayán,

José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

*Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.*

POLICÍA FEDERAL. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA Y DE SU REGLAMENTO QUE INSTITUYEN EL CONSEJO FEDERAL DE DESARROLLO POLICIAL, SUS COMISIONES Y COMITÉS, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 13 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Los artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartados A, fracción VI, y B, fracciones VI y XV, y 24 a 42 de la Ley de la Policía Federal, así como 19, 101, y 197 a 205 de su Reglamento, por los que se instituye el Consejo Federal de Desarrollo Policial, sus Comisiones y Comités, no contravienen el artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sólo desarrollan y reglamentan el procedimiento relativo a la profesionalización y el régimen disciplinario de los elementos de la Policía Federal por incumplir los requisitos de permanencia o incurrir en infracciones, con base en los artículos 21 y 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal, pues no autorizan la creación de un tribunal o autoridad especial para juzgarlos.

2a./J. 111/2014 (10a.)

Amparo en revisión 657/2013. Manuel Rosales López. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo en revisión 89/2014. Neftalí Vega Reyes. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco

González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo en revisión 184/2014. Carlos Cuevas Muñoz. 28 de mayo de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Unanimidad de votos con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 241/2014. Jesús Merced García Pérez. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo en revisión 437/2014. Rodolfo Ramírez Meléndez. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Tesis de jurisprudencia 111/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

POLICÍA FEDERAL. LOS PRECEPTOS DE LA LEY RELATIVA Y DE SU REGLAMENTO QUE INSTITUYEN EL CONSEJO FEDERAL DE DESARROLLO POLICIAL, SUS COMISIONES Y COMITÉS, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Los artículos 4, fracción II, 16, fracción II, 17, apartados A, fracción VI, y B, fracciones VI y XV, y 24 a 42 de la Ley de la Policía Federal, así como 19, 101 y 197 a 205 de su Reglamento, al desarrollar y reglamentar el procedimiento relativo a la profesionalización y el régimen disciplinario de los elementos de la Policía Federal por incumplir los requisitos de permanencia o incurrir en infracciones, no contravienen el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que prevé los principios y bases en que se sustenta el régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, al no tener relación con éste, ni sustituyen a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, porque el procedimiento de separación y el de remoción de los elementos de la Policía Federal constituyen dos sistemas normativos distintos y claramente diferenciados entre sí, de manera que la existencia de uno no sustituye al otro. Pues el artículo 123, apartado B, fracción XIII, de la Constitución Federal establece

que los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales se regirán por sus propias leyes, por lo que su separación del servicio atiende al incumplimiento de los requisitos de permanencia que ésta exige; y la remoción obedece a la conducta del servidor público que constituya una causa de responsabilidad, por lo que, acorde con la fracción XXIII del artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión cuenta con facultades para legislar sobre responsabilidades administrativas de los miembros policiales, así como para crear un Consejo Federal con atribuciones para emitir normas relativas al ingreso, selección, permanencia, estímulos, promoción y reconocimiento de los integrantes, aplicar y resolver los procedimientos relativos y verificar el cumplimiento de los requisitos de su permanencia, entre otros.

2a./J. 112/2014 (10a.)

Amparo en revisión 657/2013. Manuel Rosales López. 26 de febrero de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Estela Jasso Figueroa.

Amparo en revisión 89/2014. Neftalí Vega Reyes. 19 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo en revisión 184/2014. Carlos Cuevas Muñoz. 28 de mayo de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Margarita Beatriz Luna Ramos. Disidente: Luis María Aguilar Morales. Unanimidad de votos con el criterio contenido en esta tesis. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

Amparo en revisión 241/2014. Jesús Merced García Pérez. 28 de mayo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: José Álvaro Vargas Ornelas.

Amparo en revisión 437/2014. Rodolfo Ramírez Meléndez. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Juan Pablo Gómez Fierro.

Tesis de jurisprudencia 112/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del quince de octubre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS NO CONSTITUYE UNA FUENTE DE PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO.

RECURSO DE RECLAMACIÓN 436/2013. 7 DE AGOSTO DE 2013. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: JORGE ANTONIO MEDINA GAONA.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es legalmente competente para conocer del recurso de reclamación, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 103 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; 10, fracción V, 11, fracción V y 21, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como por los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, de trece de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de un recurso de reclamación interpuesto contra un auto dictado por el presidente de este Alto Tribunal, cuyo conocimiento corresponde a las Salas, con independencia del sentido que deba regir la resolución que se dicte.

Cabe destacar que en el artículo tercero transitorio de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de abril de dos mil trece, misma que entró en vigor el tres del mismo mes y año, se precisó que los juicios de amparo iniciados con anterioridad a su entrada en vigor: "... continuarán tramitándose hasta su resolución final conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio ..."

Por tanto, si el juicio de amparo del cual deriva el presente recurso de reclamación se admitió a trámite el veintidós de febrero de dos mil trece, es claro que debe resolverse conforme a lo previsto en la Ley de Amparo vigente hasta el dos de abril de este año.

SEGUNDO.—**Procedencia.** El recurso de reclamación es procedente, en términos de lo dispuesto en el párrafo primero del artículo 103 de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril del presente año, toda vez que se interpone por el quejoso en el juicio de amparo de origen, en contra de un acuerdo de trámite dictado por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Además, la interposición del recurso es oportuna, ya que el acuerdo recurrido fue notificado personalmente a *****, autorizado del quejoso, el miércoles doce de junio del presente año, y la notificación surtió efectos el jueves trece del citado mes; por tanto, el cómputo del plazo de tres días que establece dicho numeral inició el viernes catorce de junio y concluyó el martes dieciocho siguiente. En tal virtud, si el escrito relativo se recibió en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de este Alto Tribunal el catorce de junio del año en curso, es inconcuso que su interposición es oportuna.¹

TERCERO.—Consideraciones y fundamentos. En su escrito de expresión de agravios, el recurrente sostiene que el recurso de revisión de donde deriva el asunto que aquí nos ocupa, sí es procedente, por lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional de 10 de junio de 2011, se han efectuado importantes modificaciones que impactan el sistema de administración de justicia, al reconocer la progresividad de los derechos humanos y el principio pro persona, como rector de la interpretación y aplicación de las normas jurídicas.

- Desde entonces, se ejerce un control de convencionalidad, atendiendo no sólo a los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política, sino también a los contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano es parte.

- En el auto recurrido se limita la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, en virtud de que se señala que no se cumplen los requisitos que establece la Ley de Amparo; argumento que constituye desconocimiento a la garantía judicial de recurrir el fallo judicial ante el Tribunal Superior, reconocida en el artículo 6, así como en el inciso h), párrafo 2, del artículo 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo de 1981, los que transcribe.

- Por este motivo, si en el presente asunto se limitara la procedencia de la revisión en amparo directo, únicamente a los supuestos previstos en forma expresa en la Ley de Amparo, se negaría a todas luces la posibilidad de recurrir ante el Tribunal Superior –Suprema Corte de Justicia de la Nación– una sentencia que causa agravios, debido a que la dictada por el Tercer Tribunal Cole-

¹ Al efecto debe tenerse en cuenta que fueron inhábiles los días 15 y 16 de junio último, por haber sido sábado y domingo, conforme a lo dispuesto por el artículo 23 de la abrogada Ley de Amparo.

giado en Materia Penal del Primer Circuito viola derechos humanos, así como garantías individuales de suma importancia en nuestro sistema jurídico.

- Es inconcebible que la Ley de Amparo prevea en su artículo 83, fracción V, la procedencia de un recurso en contra de las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito, única y exclusivamente cuando decidan la constitucionalidad de leyes federales, locales o tratados internacionales o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución y, por la otra, los instrumentos internacionales de los que México es parte, dispongan expresamente el derecho fundamental a recurrir un fallo ante el Tribunal Superior.

- La protección judicial es una garantía que todas las autoridades, en particular esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, están obligadas a respetar, promover y conceder a los particulares; es un derecho que se reconoce en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual transcribe.

- Bajo este tenor, limitar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, constituye un grave incumplimiento del Estado Mexicano a la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- Los derechos previstos en los artículos 6, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos deben interpretarse y aplicarse de conformidad con el control de convencionalidad *ex officio*, previsto en el artículo 1o. constitucional, y reconocido por esa Suprema Corte en el asunto varios 912/2010, del cual derivó el siguiente criterio: "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD *EX OFFICIO* EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

- El Estado Mexicano reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el 16 de diciembre de 1998 y ha sido sujeto de responsabilidad internacional en reiteradas ocasiones, entre ellas, en el caso ***** vs. Estados Unidos Mexicanos, cuya sentencia de 6 de julio de 2008, es un criterio vinculante para el Poder Judicial de la Federación; dice que en ella se realiza la interpretación autorizada del citado artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- El desechamiento del recurso de revisión en amparo directo implicaría una omisión del Estado Mexicano para garantizar un recurso efectivo contra actos que violan derechos fundamentales; en este aspecto, es clara la imperfección de las causales previstas en la ley para interponer el citado recurso, pues limitarlos de esa manera los convierte en medios de impugnación no

efectivos que nulifican una posibilidad real de protección judicial. Asimismo, que se violenta la garantía de igualdad.

- Además la violación de la citada garantía procesal genera el incumplimiento de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, como lo es la protección de las formalidades esenciales del procedimiento, la adecuada motivación judicial, el principio de buena fe del Ministerio Público, la presunción de inocencia, la congruencia y la exhaustividad de las resoluciones judiciales.

- De la interpretación restrictiva de la fracción V del artículo 83 de la Ley de Amparo, se puede concluir que dicho precepto constituye un obstáculo injustificado para impugnar la resolución que se reclama.

- Acto seguido, transcribe las consideraciones emitidas por el Comité de Derechos Humanos de la ONU, en su Observación General Número 31, relativa a la naturaleza de la obligación jurídica general impuesta a los Estados parte en el Pacto.

- El desechamiento del presente recurso implica comprometer al Estado Mexicano en responsabilidad internacional, como lo fue en el caso ***** vs. Estados Unidos Mexicanos.

- Que esta Suprema Corte no puede invocar, como fundamento y motivo del desechamiento, únicamente las disposiciones de la Ley de Amparo, pues generaría un incumplimiento injustificado a las obligaciones internacionales del Estado Mexicano.

- Que es evidente la omisión legislativa en la Ley de Amparo para hacer efectivos en el plano interno los derechos reconocidos en el Pacto.

- Por lo anterior, solicita a este Alto Tribunal ejerza control de convencionalidad *ex officio* en materia de derechos humanos y desapliquen toda disposición que constituya un obstáculo para hacer efectivos los derechos fundamentales del promovente, lo que apoya con tesis relativas del Tribunal Pleno, así como con lo dispuesto en los artículos 1o. y 133 constitucionales y, además, en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

- Que los Magistrados, al resolver la demanda de garantías, efectúan un análisis de la resolución de segunda instancia en el proceso penal a la luz de diversas disposiciones constitucionales, en donde, en primer término, sin mayor esfuerzo judicial, limitan o restringen los alcances de las formalidades

esenciales del procedimiento, de la garantía de motivación y fundamentación, de la presunción de inocencia, de la garantía de buena fe ministerial, y por jurisprudencia de este Alto Tribunal, deben de igual forma observarse y respetarse en el dictado de una sentencia. Luego, estima que si el Tribunal Colegiado llevó a cabo una interpretación del artículo 14 constitucional, para desestimar los agravios del promovente, es evidente que efectuó una interpretación constitucional.

Resultan infundados los agravios hechos valer, sin que exista deficiencia de la queja que suplir, en términos de la fracción II del artículo 76 Bis de la Ley de Amparo abrogada.

En efecto, para calificar la procedencia del recurso de revisión en amparo directo, debe tenerse en cuenta que, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción IX, de la Constitución General de la República; 83, fracción V, de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; 10, fracción III y 21, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el citado medio de impugnación sólo es procedente: i) cuando en la sentencia respectiva se haya decidido sobre la constitucionalidad de una norma general; o ii) se haya establecido la interpretación directa de un precepto constitucional; o bien, iii) cuando se haya omitido decidir sobre tales aspectos habiéndose planteado en la demanda de amparo.

Cabe destacar que todos esos numerales fueron citados por el presidente de este Alto Tribunal en el acuerdo recurrido, como fundamento para arribar a la conclusión de que el recurso de revisión era improcedente. De ahí que resulte infundado el agravio del inconforme, en el que pretende hacer parecer como que el desechamiento únicamente está sustentado en lo dispuesto en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada, el que considera restrictivo, perdiendo de vista que este numeral tiene origen en lo preceptuado en el invocado precepto 107, fracción IX, de la Constitución Federal, es decir, por mandato constitucional y legal, la revisión en amparo directo se limita a los casos previamente establecidos.

Ahora bien, las premisas indicadas para la procedencia del recurso de mérito, en la especie no se surten, ya que, por una parte, examinada en su integridad la demanda de amparo no se advierte planteamiento alguno del quejoso en relación con la inconstitucionalidad de una norma general o que se haya solicitado la interpretación directa de un precepto constitucional, pues únicamente precisó, como garantías violadas, los artículos 14, 16, 17 y 20 de la Carta Magna, pero de la impugnación que hizo en los conceptos de violación se patentiza que están dirigidos a la incorrecta valoración de las pruebas

en que incurrió la autoridad responsable en la sentencia definitiva, motivo del acto reclamado, lo que a todas luces representa un tópico de legalidad.

Por otro lado, al resolver el Tribunal Colegiado del conocimiento, tampoco decidió sobre la constitucionalidad de una norma general ni realizó interpretación directa de un precepto constitucional, como infundadamente lo sostiene el recurrente, al mencionar vagamente que sí hubo interpretación del artículo 14 de la Carta Magna.

Esto es así, pues en las consideraciones conducentes, ese órgano colegiado sostuvo:

"QUINTO.—El quejoso sostiene que el acto reclamado es violatorio del precepto 14 constitucional, respecto al derecho fundamental de legalidad y del principio de exacta aplicación de la ley penal.

"Lo que es infundado, pues a criterio de este Tribunal fueron debidamente respetados en su integridad los derechos que en materia penal consagra el citado precepto 14 de nuestra Carta Magna —'retroactividad de la ley en perjuicio', 'audiencia' 'formalidades esenciales del procedimiento' y 'tipicidad' o 'exacta aplicación de la ley'—, ya que, por un lado, no se aprecia que las disposiciones contenidas en la ley sustantiva se hayan aplicado en el acto reclamado hacia el pasado, afectando hechos o situaciones que se presentaron antes de su vigencia en perjuicio del quejoso.

"Además, en todo momento se le respetó su derecho a la libertad, en virtud de que su detención no derivó de algún acto arbitrario de la autoridad, toda vez que de las constancias de autos se advierte que el hoy quejoso fue detenido con motivo de la orden de aprehensión librada en su contra.

"Posteriormente, el Juez natural procedió a tomarle su declaración preparatoria, diligencia en la que se le hizo saber los derechos públicos subjetivos que a su favor consagra el apartado A del artículo 20 constitucional, y nombró al defensor particular, profesionista que aceptó y protestó el cargo conferido y señaló domicilio para oír y recibir notificaciones; asimismo, el entonces indiciado se acogió al beneficio consagrado en el apartado A, fracción II, del precepto constitucional 20. Tanto la defensa como el incoado solicitaron la duplicidad del término constitucional, con el fin que se recabara la ampliación de declaración del propio inculcado, la que no se desahogó ante el desistimiento de la defensa, con la que estuvo de acuerdo el justiciable.

"Dentro del plazo constitucional ampliado que establece el ordinal 19 de la Carta Magna, el Juez de primera instancia le dictó auto de formal prisión

por el ilícito de *****; por haberse cometido con ventaja, en perjuicio de *****; seguido el procedimiento por la vía ordinaria, en la etapa del proceso, se desahogaron las pruebas ofrecidas por las partes en tiempo y forma, se declaró agotada la instrucción y, posteriormente, cerrada; la representación social formuló sus conclusiones acusatorias, que fueron contestadas por la defensa del acusado, se celebró la audiencia de ley y se dictó sentencia, en la que se realizó la valoración de cada uno de los elementos de convicción existentes en la causa, expresando las razones y motivos para condenar al hoy quejoso por el delito materia del proceso y se le impuso la pena correspondiente.

"La sentencia fue recurrida vía apelación por la defensa del sentenciado, por éste y por la representación social, recurso del que tocó conocer a la Séptima Sala Penal del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, la que previos los trámites de ley y atendiendo a todos y cada uno de los agravios expuestos por los recurrentes, pronunció la resolución que es motivo del examen constitucional, por la que modificó la de primera instancia conforme quedó expuesto en el resultando primero de esta ejecutoria.

"En razón de lo narrado, este tribunal advierte que no se vulneraron en perjuicio del reclamante, los derechos fundamentales relativos al numeral 14 de la Constitución Federal, en virtud de que se le respetó su derecho de audiencia, pues, en lo esencial, fueron cumplidas las formalidades del procedimiento en el proceso que se le instauró.

"Sirve de apoyo la jurisprudencia P/J. 47/95 ... cuyos rubro y texto son: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.' (transcribe)

"Así como la jurisprudencia I.1o.P. J/6, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Penal del Primer Circuito, que este tribunal comparte ... que a la letra dice: 'PROCEDIMIENTO, FORMALIDADES DEL.' (transcribe)

"Por otro lado, contrario a lo expuesto por el quejoso en su concepto de violación, en el sentido de que la sentencia reclamada es violatoria del ordinal 16 de la Carta Magna, al no estar debidamente fundada y motivada, este Tribunal Colegiado advierte que la resolución recurrida cumple con los requisitos de debida fundamentación y motivación que tutela tal precepto constitucional, al evidenciarse que la Sala de apelación citó los numerales legales que sirvió de apoyo a su determinación y expresó los razonamientos que la llevaron a concluir como lo hizo; que el asunto encuadró en los preceptos de las

normas que invocó respecto al delito de ***** (con ventaja), previsto en los dispositivos 123 (al que prive de la vida a otro), 124 (cuando la muerte se deba a las alteraciones causadas en el órgano u órganos interesados), 128 (pena), y 138, fracción I (ventaja), inciso d) (hipótesis de sujeto activo armado y pasivo inerme); en relación con los numerales 15 (acción), 17, fracción I (instantáneo), 18, párrafos primero (acción dolosa) y segundo (conocer y querer), y 22, fracción I (lo realicen por sí), todos del Código Penal para el Distrito Federal; asimismo, se apoyó en lo establecido en los numerales 245, 250, 253, 254, 255, 261 y 286 del Código de Procedimientos Penales para esta entidad, al realizar la justipreciación del acervo probatorio, y citó lo enmarcado por los ordinales 70 y 72 del ordenamiento punitivo vigente, al momento de individualizar la pena; es decir, dicha resolución se encuentra debidamente fundada y motivada.

"Ello es así, en atención a que la autoridad responsable señaló los motivos que influyeron para conceder y negar valor a los diversos elementos probatorios que tomó en cuenta, destacando: la declaración de los testigos ***** , ***** , ***** y ***** , así como lo señalado por los agentes policiacos Luis Vázquez Cruz, Miguel Mosqueda Santillán, Juan Leonel Gallegos Huerta, Uriel Gerónimo Roa Sotelo; testigos Martha Barajas Lozano, Cuauhtémoc Morthimer Pérez Cruzado, Ramón Silva Marroquín, Elías Antonio Santillán Cruz; los careos procesales; el acta médica; el protocolo de necropsia; fe ministerial de cadáver e inspecciones ministeriales en el lugar de los hechos; dictámenes de química forense, balística, junta de peritos y peritaje tercero en discordia, con expresión a través de razones particulares del contenido de cada una de dichas manifestaciones y actuaciones que se mencionan. De ahí que no resulte aplicable para los fines que pretende el quejoso, la tesis que cita de rubro: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU CUMPLIMIENTO CUANDO SE TRATE DE ACTOS QUE NO TRASCIENDAN, DE MANERA INMEDIATA, LA ESFERA JURÍDICA DE LOS PARTICULARES.'

"Sirve de apoyo la tesis ... cuyos rubro y texto son del tenor: 'FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN.' (transcribe)

"En otro aspecto, sostiene el solicitante de la protección constitucional, que se violó en su perjuicio el ordinal 17 constitucional, sin exponer argumento alguno, lo cual es infundado, toda vez que de autos se advierte que el tribunal responsable, con apego a dicha norma emitió la resolución definitiva que constituye el acto reclamado, de manera imparcial y completa, apreciando el dicho de las partes, así como los medios de prueba aportados por éstas, igualmente actuó en los tiempos y conforme a las bases establecidas en la ley, de manera gratuita, al no existir prueba que denote lo contrario.

"Además, el acto reclamado cumple con el principio de exhaustividad y congruencia de los fallos que consagra la norma constitucional en estudio, pues, su lectura deja ver que el tribunal responsable realizó tanto el análisis lógico-jurídico de los elementos del injusto penal atribuido al ahora quejoso, como el estudio de su responsabilidad en la comisión del mismo; valoró los medios probatorios que conforman la causa penal, a efecto de constatar, si en la resolución apelada se aplicó la ley correspondiente en forma exacta, se acataron los principios reguladores de la valoración de la prueba, no se alteraron los hechos y constató que cumplía con la fundamentación y motivación requerida, tal y como fue señalado con anterioridad; para, finalmente, atender a los agravios hechos valer por el recurrente; y, después de analizarlo determinó que, en la especie, se encuentran acreditados tanto el tipo penal, como la plena responsabilidad penal del sentenciado, conclusión que sustentó con la exposición de las razones lógico-jurídicas que tuvo para estimarlo así, aunado a que, dentro del cuerpo de la propia resolución combatida, en forma expresa, de manera integral y generalizada, dio respuesta a los motivos de inconformidad formulados por el solicitante de amparo, exponiendo el porqué los desestimó.

"Resulta aplicable la jurisprudencia VI.3o.A. J/13 ... cuyos rubro y texto son: 'GARANTÍA DE DEFENSA Y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD Y CONGRUENCIA. ALCANCES.' (transcribe)

"En otro aspecto, contrario a lo señalado por el quejoso, también se cumplió con lo previsto en el precepto 20, apartado A, de la Constitución Federal, ya que en todo momento se respetó su derecho a una adecuada defensa, según se aprecia de sus diversas comparecencias tanto ministeriales como judiciales, toda vez que: se le recibieron las pruebas que ofreció, se desahogaron en términos de ley; se le facilitaron todos los datos que solicitó para su defensa y que obraban en el proceso; además, de que siempre estuvo asistido por defensor durante todas las diligencias en las que intervino en el proceso; en consecuencia, no se infringieron en su perjuicio los derechos fundamentales contenidos en el precepto mencionado.

"...

"Por otra parte, del estudio de la sentencia reclamada, este Tribunal Colegiado advierte que, contrario a lo que sostiene el quejoso, la responsable no irrogó violación alguna a sus derechos fundamentales, en lo relativo a la correcta justipreciación de todo el acervo probatorio que obra en la causa de origen, que fue analizado en forma congruente y exhaustiva, en términos de los numerales 245, 250, 253, 254, 255 y 286 del código adjetivo penal, ajustándose

a los principios de legalidad y a los reguladores de valoración de las pruebas; más aún, cuando enlazados de manera lógica y jurídica, conforman la prueba circunstancial de eficacia jurídica plena, de acuerdo con el precepto 261 del código adjetivo de la materia y fuero, para generar el respectivo juicio de reproche contra ***** , toda vez que fueron aptos y suficientes para comprobar el ilícito de ***** (con ventaja), previsto en los ordinales 123 (al que prive de la vida a otro), 124 (cuando la muerte se deba a las alteraciones causadas en el órgano u órganos interesados), 128 (pena) y 138, fracción I (ventaja), inciso d) (hipótesis de sujeto activo armado y pasivo inerme), del Código Penal para el Distrito Federal.

"Hechos que sustentó la responsable al tenor de que ...

"En relación a la responsabilidad penal de ***** , este órgano colegiado advierte que el ad quem legalmente la tuvo por comprobada como autor material en términos del artículo 22, fracción I, del Código Penal para el Distrito Federal, del delito de ***** (con ventaja), previsto en los dispositivos 123 (al que prive de la vida a otro), 124 (cuando la muerte se deba a las alteraciones causadas en el órgano u órganos interesados) y 128 (pena); en relación con los numerales 15 (acción), 17, fracción I (instantáneo), 18, párrafos primero (acción dolosa) y segundo (conocer y querer), y 22, fracción I (lo realicen por sí), todos del Código Penal para el Distrito Federal; pues las constancias visibles en la causa penal instruida en su contra, revelan que a éste se le respetó el derecho fundamental relativo a la presunción de inocencia reconocido implícitamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, lo que se vincula con lo que sobre el particular establecen los numerales 14, apartado 2, del Tratado Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 8, apartado 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica; y 247 del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, cuya finalidad radica en la prerrogativa de aquel a que no se le trate como autor del hecho delictivo materia del proceso penal; mientras el Estado, a través del agente del Ministerio Público, encargado de la persecución de los delitos, aporte las pruebas necesarias para considerarlo plenamente responsable de los delitos que se le atribuyen.

"...

"Finalmente, en el concepto de violación que expone, se violó el principio de presunción de inocencia, que aparece implícito en la Carta Magna, ya que no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, pues esto incumbe al Ministerio Público, por lo que no se le puede considerar culpable hasta que así se declare en sentencia condenatoria.

"Lo señalado es infundado.

"Asimismo, con base en los principios de debido proceso legal y acusatorio íntimamente relacionados con el diverso de presunción de inocencia, se le impone al Ministerio Público la carga de la prueba de todos los elementos del delito, entre ellos, el dolo, por lo que el principio del debido proceso legal implica que un inculpado debe gozar de su derecho a la libertad, no pudiendo privársele, sino cuando existan suficientes elementos incriminatorios y se siga un proceso penal en su contra, en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento y se le otorgue una defensa adecuada, que culmine con una sentencia definitiva que lo declare plenamente responsable en la comisión de un delito.

"Por su parte, el principio acusatorio establece que corresponde al Ministerio Público la función persecutoria de los delitos y la obligación de buscar y presentar las pruebas que acrediten la existencia de éstos. Dichos principios resguardan, de forma implícita, el principio universal de presunción de inocencia, consistente en el derecho de toda persona, acusada de la comisión de un delito, a ser considerada como inocente en tanto no existan pruebas suficientes que destruyan dicha presunción, esto es, que demuestren la existencia de todos los elementos del tipo así como de su plena responsabilidad en la comisión del delito y que justifiquen una sentencia condenatoria en su contra. Así pues, los citados principios dan lugar a que el indiciado no esté obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que no tiene la carga de probar su inocencia, sino que es al Ministerio Público a quien incumbe probar los elementos constitutivos del delito, entre ellos, el dolo y la plena responsabilidad penal del sentenciado. De ahí que, al haber quedado acreditada la actuación dolosa del sentenciado, la sentencia dictada en su contra no vulnera sus prerrogativas previstas en la Constitución dentro de las que se encuentran la de presunción de inocencia."

En tal virtud, es evidente que el Tribunal Colegiado del conocimiento en ningún momento desentrañó ni explicó el sentido y alcance de precepto constitucional alguno, pues, para que ello acontezca, se requiere un análisis gramatical, histórico, lógico o sistemático, lo que no sucedió en la especie.

Sirve de apoyo a la consideración que antecede, por los motivos que la sustentan, la tesis 2a. XCVII/2010, de esta Segunda Sala, de rubro y texto siguientes:

"REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. SI EN EL FALLO RECURRIDO EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO EXPUSO QUE LOS PRINCIPIOS CON-

TENIDOS EN UN PRECEPTO CONSTITUCIONAL FUERON RESPETADOS, ELLO ES INSUFICIENTE PARA HACER PROCEDENTE EL RECURSO.—Conforme a los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 83, fracción V, de la Ley de Amparo y 10, fracción III y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, para la procedencia del recurso de revisión contra resoluciones que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados de Circuito, se requiere que en ellas se decida sobre la constitucionalidad de una ley, de un tratado internacional o de un reglamento; que se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución; o bien, que se haya omitido el estudio respectivo de tales características de constitucionalidad, cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme a acuerdos generales, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia. Ahora bien, para estimar que en la sentencia dictada en un juicio de amparo directo se realizó la interpretación directa de un precepto constitucional, es necesario que el Tribunal Colegiado de Circuito haya precisado su sentido y alcance jurídico mediante un análisis gramatical, histórico, lógico, sistemático o jurídico; por tanto, si en el fallo recurrido sólo se expuso que los principios contenidos en un precepto constitucional fueron respetados, ello es insuficiente para tener por actualizado el presupuesto de procedencia del recurso de revisión en amparo directo."²

En esas condiciones, se estima correcta la decisión del presidente de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al haber desechado el recurso de revisión en el acuerdo recurrido, pues en la especie no se cumplen los extremos indicados para su procedencia.

Sin que represente obstáculo para lo anterior, que el recurrente señale, en otro de sus agravios, que la decisión de desechar el recurso de revisión constituye desconocimiento a la garantía judicial de recurrir el fallo judicial, así como que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, lo que fundamenta en los artículos 6, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Argumento que al estar dirigido a combatir "la procedencia" del recurso de revisión en amparo directo —íntimamente ligado al desechamiento recurrido—, pues el recurrente estima que no debe ser analizada en forma restrictiva, sino

² Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, octubre de 2010, página 386.

amplia en función del nuevo marco constitucional sobre los derechos humanos, es dable que esta Segunda Sala se ocupe de él, pero resulta ineficaz, en razón de las siguientes consideraciones:

A efecto de examinar dichos argumentos, conviene precisar que del análisis sistemático de los artículos 107, fracción IX, de la Constitución Federal; 83, fracción V, 84, fracción II, 89, último párrafo, 90, último párrafo y 93 de la Ley de Amparo abrogada; y 10, fracción III, y 21, fracción III, inciso a), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se advierte que los problemas jurídicos susceptibles de estudio a través del recurso de revisión instado contra una sentencia de amparo directo, propio de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando en Pleno o en Salas, son los relativos, se repite, a la constitucionalidad de una ley federal, local, del Distrito Federal o de un tratado internacional, reglamento federal expedido por el presidente de la República, o de reglamentos expedidos por el gobernador de un Estado o por el jefe de Gobierno del Distrito Federal y en los casos en que se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución Federal, o bien, que en los conceptos de violación se haya planteado la inconstitucionalidad de las normas referidas o la interpretación de un artículo constitucional y se omita decidir sobre estos temas, cuya resolución, a juicio de la Suprema Corte y conforme a los acuerdos generales respectivos, entrañe la fijación de un criterio de importancia y trascendencia.

Por su parte, los artículos 6, 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establecen lo siguiente:

"6. Toda persona privada de libertad tiene derecho a recurrir ante un Juez o tribunal competente, a fin de que éste decida, sin demora, sobre la legalidad de su arresto o detención y ordene su libertad si el arresto o la detención fueran ilegales. En los Estados partes cuyas leyes prevén que toda persona que se viera amenazada de ser privada de su libertad tiene derecho a recurrir a un Juez o tribunal competente a fin de que éste decida sobre la legalidad de tal amenaza, dicho recurso no puede ser restringido ni abolido. Los recursos podrán interponerse por sí o por otra persona."

"Artículo 8. Garantías judiciales

"1. Toda persona tiene derecho a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un Juez o tribunal competente independiente e imparcial establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

"2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:

"a) derecho del inculpado de ser asistido gratuitamente por el traductor o intérprete, si no comprende o no habla el idioma del juzgado o tribunal;

"b) comunicación previa y detallada al inculpado de la acusación formulada;

"c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;

"d) derecho del inculpado de defenderse personalmente o de ser asistido por un defensor de su elección o de comunicarse libre y privadamente con su defensor;

"e) derecho irrenunciable de ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado, remunerado o no según la legislación interna, si el inculpado no se defendiere por sí mismo ni nombrare defensor dentro del plazo establecido por la ley;

"f) derecho de la defensa de interrogar a los testigos presentes en el tribunal y de obtener la comparecencia, como testigos o peritos, de otras personas que puedan arrojar luz sobre los hechos;

"g) derecho a no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a declararse culpable, y

"h) derecho de recurrir del fallo ante Juez o tribunal superior.

"3. La confesión del inculpado solamente es válida si es hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

"4. El inculpado absuelto por una sentencia firme no podrá ser sometido a nuevo juicio por los mismos hechos.

"5. El proceso penal debe ser público, salvo en lo que sea necesario para preservar los intereses de la justicia."

"Artículo 25. Protección judicial

"1. Toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la presente convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

2. Los Estados partes se comprometen:

"a) a garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

"b) a desarrollar las posibilidades de recurso judicial, y,

"c) a garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso."

Tales preceptos prevén el derecho a la protección judicial. Al respecto, señalan, en esencia, que toda persona tiene derecho a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante los Jueces o tribunales competentes, que la ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos por la Constitución, la ley o la convención, aun cuando tal violación sea cometida por personas que actúen en ejercicio de sus funciones oficiales.

Para el cumplimiento de este deber, el propio artículo 25.1. de la convención señala que los Estados partes se comprometen:

a) A garantizar que la autoridad competente prevista por el sistema legal del Estado decidirá sobre los derechos de toda persona que interponga tal recurso;

b) A desarrollar las posibilidades de recurso judicial; y,

c) A garantizar el cumplimiento, por las autoridades competentes, de toda decisión en que se haya estimado procedente el recurso.

Como se advierte, el citado artículo 25.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, no tiene una condición de autoaplicatividad, pues no es en sí mismo el fundamento de la procedencia del recurso de revisión en el caso concreto, sino que, únicamente establece un principio general cuyas posibilidades habrán de articularse a partir de su desarrollo en el sistema legal, en el que se garantizará su decisión a cargo de la autoridad competente (artículo 25.2.).

Por tanto, la propia convención establece una condición o reserva del sistema legal del Estado Mexicano, concordante, en este caso, con los artículos 17 y 14 constitucionales, conforme a los cuales, la administración de justicia se impartirá en los plazos y términos que fijen las leyes y, con arreglo, precisamente, a las formalidades esenciales del procedimiento previstas en las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

De esta manera, en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos pervive un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual, se instrumentará este derecho al recurso, reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno.

En el caso concreto, el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, Reglamentaria del Artículo 107, Fracción IX, Constitucional; es categórico al establecer que procederá el recurso de revisión en contra de las sentencias de amparo directo, si se decide sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o se establece la interpretación directa de un precepto de la Constitución; es decir, dicho recurso de revisión se encuentra condicionado.

Así, conforme al mismo principio de reserva reconocido en la convención, el recurso de revisión de que se trata sólo procederá en esas hipótesis, conforme a la teleología del propio Constituyente y del legislador federal, aun visto el caso desde la perspectiva del nuevo sistema constitucional en materia de derechos humanos.

Por tanto, si el propio artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos señala que el recurso debe tener la finalidad de amparar a la persona contra actos que violen sus derechos fundamentales reconocidos, esta finalidad no puede satisfacerse en la especie porque, precisamente, el propio sistema jurídico, al regular el caso, establece que contra las sentencias dictadas en el juicio de amparo directo procederá el recurso de revisión cuando se haya decidido sobre la inconstitucionalidad de alguna ley o se haya establecido la interpretación directa de algún precepto de la Constitución; por tanto, si bien se colman los extremos señalados en ese pacto internacional, al existir el medio de defensa; lo cierto es que está acotado, pues son la misma Constitución y la ley, las que condicionan el derecho a la impugnación en casos como el que se analiza y, a esta reserva de la fuente, debe estarse también por disposición expresa del propio tratado.

En consecuencia, el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no es fuente de la procedencia del recurso de revisión interpuesto en contra de la sentencia de amparo directo, porque no regula esta

hipótesis, sino que remite al sistema jurídico del Estado parte que, desde la perspectiva constitucional y legal, resuelve la cuestión en la forma y términos precisados.

En este orden, debe concluirse que sólo podrá impugnarse la sentencia de amparo directo, en las hipótesis varias veces señaladas, lo que no vulnera en perjuicio de la parte inconforme el derecho de interponer recurso efectivo, pues la condición para la procedencia de tal recurso, de ninguna manera constituye transgresión a la convención citada, sino, por el contrario, ella misma prevé la reserva de que se trata.

Por lo que de ninguna manera se surte violación a derechos humanos, dado que este tipo de condición tiene como objetivo perfeccionar para la Suprema Corte de Justicia de la Nación la función de Supremo Intérprete de la Constitución y de asignar a los Tribunales Colegiados de Circuito el control total de la legalidad en el país, con lo cual podría decirse que se fortalece la descentralización de la Justicia Federal y se acerca la justicia al pueblo; sin que por ello se deje de observar la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Así, debe estimarse que en el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo abrogada, puede condicionarse esa prerrogativa de impugnabilidad, con el fin de lograr que las instancias de justicia constituyan el mecanismo expedito, eficaz y confiable al que los gobernados acudan para dirimir cualquiera de los conflictos que deriven de las relaciones jurídicas que entablan, siempre y cuando las condiciones o presupuestos procesales que se establezcan encuentren sustento en los diversos principios o derechos consagrados en la propia Constitución General de la República.

Máxime, si se considera que la interpretación realizada por la Corte Interamericana de Derechos Humanos del artículo 25 aludido, no llega al extremo de hacer procedente un recurso que no cumple con los requisitos establecidos para ello en la disposición interna (numeral 83, fracción V, de la Ley de Amparo), pues basta con la existencia de un recurso que dé resultados o respuestas a las violaciones de derechos humanos.

Razones por las cuales se considera ineficaz el planteamiento del recurrente porque, se insiste, al preverse el recurso de revisión en contra de las sentencia de amparo directo cuando se trata de la materia de constitucionalidad de leyes o interpretación de preceptos del Pacto Federal, no se erige como limitante o restricción injustificada al referido derecho y, por tanto, el inconforme no queda en estado de indefensión.

Robustece lo anterior, el criterio de esta Segunda Sala en la tesis de rubro y texto siguientes:

"DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS DEMÁS PRINCIPIOS QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.—Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia —acceso a una tutela judicial efectiva—, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los tribunales dejaran de aplicar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, ya que se desconocería la forma de proceder de tales órganos, además de que se trastocarían las condiciones de igualdad procesal de los justiciables.³

"Amparo directo en revisión 1131/2012. ***** y otro. 5 de septiembre de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretario: Juan José Ruiz Carreón."

Por último, señala el recurrente en otro apartado que, al resolver el Tribunal Colegiado efectúa un análisis de la resolución de segunda instancia en el proceso penal a la luz de diversas disposiciones constitucionales, en donde sin mayor esfuerzo judicial, limitan o restringen los alcances de las formalidades esenciales del procedimiento, de la garantía de motivación y fundamentación, de la presunción de inocencia, de la garantía de buena fe ministerial y por jurisprudencia de este Alto Tribunal, deben de igual forma observarse y respetarse en el dictado de una sentencia.

Tal manifestación es inoperante, porque la materia del recurso de reclamación se limita al examen del acuerdo de presidencia recurrido, y no así a la sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito.

La determinación adoptada encuentra sustento en la tesis 2a./J. 45/2012 (10a.), de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, emitida bajo los datos de identificación, rubro y texto siguientes:

³ Décima Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis aislada. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XIV, Tomo 2, noviembre de 2012, materia constitucional, tesis 2a. LXXXI/2012 (10a.), página 1587.

"RECLAMACIÓN. LOS AGRAVIOS QUE CONTROVIERTEN UNA RESOLUCIÓN DIVERSA AL ACUERDO DE PRESIDENCIA RECURRIDO O NO LO COMBATEN DEBEN DECLARARSE INOPERANTES.—El recurso de reclamación constituye un medio de defensa que la Ley de Amparo concede a las partes para impugnar los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los de sus Salas o los de los Tribunales Colegiados de Circuito. Por tanto, su materia consiste en el acuerdo de trámite impugnado, el cual debe examinarse a través de los agravios expresados por la recurrente; de ahí que si éstos no combaten los razonamientos en que se apoya el acuerdo de presidencia señalado o están encaminados a controvertir una resolución diversa son inoperantes y, por ende, el referido recurso debe declararse infundado."⁴

No es óbice a lo anterior, que en materia penal opere la suplencia de la queja deficiente, en términos del artículo 76 Bis, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente hasta el dos de abril de dos mil trece; pues dicha institución jurídica implica subsanar una imperfección o una ausencia parcial o total, operando exclusivamente sobre los conceptos de violación o agravios aducidos por el interesado en el ocurso de que se trate, pero en el caso de que éstos sean materia de estudio ante la inexistencia de una causa de improcedencia.

En tal virtud, la suplencia de queja deficiente sólo opera una vez que es procedente el juicio o recurso, pero no conlleva a actuar al margen de la ley de la materia, declarando procedente lo que de un inicio no lo es.

CUARTO.—**Decisión.** Al quedar demostrado que el proveído recurrido se encuentra ajustado a derecho, lo procedente es declarar infundado el presente recurso de reclamación.

No obstante, se estima que no es dable imponer al recurrente la multa a que se refiere el último párrafo del artículo 103 de la Ley de Amparo, ya que lo que pretende con la interposición del recurso de reclamación es salvaguardar su libertad personal, al tratarse del sentenciado, lo que justifica el empleo de los medios jurídicos a su alcance.

Resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia 2a./J. 91/2005, de esta Segunda Sala, del tenor siguiente.

⁴ Décima Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, materia común, página 1216.

"MULTA EN EL RECURSO DE RECLAMACIÓN. NO DEBE IMPONERSE CUANDO QUIEN LO INTERPONE, AUN CUANDO NO SE ENCUENTRE PRIVADO DE LA LIBERTAD, LO HACE CON LA FINALIDAD DE TUTELAR ESE BIEN JURÍDICO.—De acuerdo con los artículos 3o. Bis y 103 de la Ley de Amparo, debe imponerse multa al recurrente o a su representante, o a su abogado, o a ambos, cuando de las circunstancias del caso se adviertan elementos suficientes para considerar que el recurso de reclamación fue interpuesto sin motivo y de mala fe. Ahora bien, si quien interpone ese medio de defensa no se encuentra privado de la libertad, pero busca preservar ese bien jurídico, dado que de confirmarse el proveído presidencial controvertido se concretaría en su perjuicio la afectación que genera a su libertad personal la resolución judicial reclamada en el respectivo juicio de garantías, debe concluirse que el recurrente no actuó de mala fe, aun cuando la reclamación resulte notoriamente improcedente, por lo que no debe imponerse la referida sanción pecuniaria."⁵

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Es infundado el recurso de reclamación.

SEGUNDO.—Se confirma el acuerdo presidencial impugnado.

Notifíquese; con testimonio de la misma y, en su oportunidad, archívese el toca relativo al presente recurso de reclamación, como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Luis María Aguilar Morales, Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Sergio A. Valls Hernández. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas emitió su voto con reservas.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo

⁵ Novena Época, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, agosto de 2005, materia común, página 327.

de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

REVISIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ARTÍCULO 25 DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS NO CONSTITUYE UNA FUENTE DE PROCEDENCIA DE AQUEL RECURSO. El artículo mencionado prevé un principio de reserva legal del orden interno del Estado parte, con arreglo al cual se instrumentará el derecho al recurso reconociendo, en este aspecto, la prevalencia del orden interno; de manera que si el artículo 83, fracción V, de la Ley de Amparo, vigente hasta el 2 de abril de 2013, reglamentaria del precepto 107, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el recurso de revisión en amparo directo procederá cuando en la sentencia respectiva se decida sobre la constitucionalidad de leyes o se establezca la interpretación directa de un precepto de la Constitución, resulta inconcuso que la sola existencia de dicho medio de defensa en el ámbito nacional, por una parte, satisface la pretensión sobre el derecho al recurso y, por otra, condiciona su admisión. Así, el numeral 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos no constituye una fuente de procedencia del recurso de revisión en amparo directo, porque no regula esta hipótesis, sino que remite al sistema jurídico del Estado parte, que desde la perspectiva constitucional y legal resuelve la cuestión en la forma y los términos precisados.

2a./J. 122/2014 (10a.)

Recurso de reclamación 436/2013. Víctor González Jiménez. 7 de agosto de 2013. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Recurso de reclamación 874/2013. Productora Agrícola Industrial del Noroeste, S.A. de C.V. 5 de marzo de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Mignoní Goslinga.

Recurso de reclamación 170/2014. Edith Castañeda Morales. 9 de abril de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 1168/2014. Chileros, S. de P.R. de R.L. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Jorge Antonio Medina Gaona.

Amparo directo en revisión 725/2014. Ayuntamiento del Municipio de Campeche. 11 de junio de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretario: Miguel Ángel Burguete García.

Tesis de jurisprudencia 122/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del doce de noviembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 1 de diciembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

Subsección 2. POR CONTRADICCIÓN DE TESIS

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 209/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA DE TRABAJO DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO. 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014. CINCO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIO: ENRIQUE SUMUANO CANCINO.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Federal; **226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece**, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito en un tema que, por ser de naturaleza laboral, corresponde a la materia de su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República y **227, fracción**

II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por los Magistrados integrantes del Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, el cual emitió uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—Criterios contendientes. Los principales antecedentes y las consideraciones esenciales de los criterios que se denuncian como opositores, son los siguientes:

En principio, es de señalarse que los asuntos de donde emanan los criterios que se denuncian como opositores, son coincidentes en los temas que tratan, pues versan sobre el supuesto de que un trabajador, en su carácter de parte actora, demanda la acción de reinstalación a causa de un despido injustificado, y al mismo tiempo, reclama el pago del salario devengado el día del despido, sin señalar los motivos por los cuales continuó con sus labores de forma ordinaria.

Así, al resolver el amparo directo *******, el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, concedió** la protección de la Justicia Federal y al ocuparse del estudio del primer concepto de violación, señaló lo siguiente:

"Por otra parte, en el primer concepto de violación la parte quejosa también señala, en síntesis, que la tesis de rubro: 'DESPIDO INJUSTIFICADO. ES INEXISTENTE SI EL TRABAJADOR SE DIJO DESPEDIDO AL INICIO DE SU JORNADA LABORAL Y AL MISMO TIEMPO RECLAMA EL PAGO DEL SALARIO DEVENGADO DE ESE DÍA, SIN SEÑALAR EL MOTIVO POR EL CUAL, NO OBSTANTE LA SEPARACIÓN FORZOSA DE SU EMPLEO, CONTINUÓ SUS LABORES.', en que se fundó la responsable para declarar improcedente su acción de reinstalación era inaplicable al caso, dado que se refiere a la hipótesis en que el trabajador fue separado de su empleo y no obstante ello, concluyó su jornada de labores, lo que aduce, no sucedió con él, dado que posteriormente a que se le notificó su despido, fue sacado de las instalaciones de la empresa demandada por un guardia de seguridad.

"Motivo de inconformidad que resulta fundado al ser suplido en su deficiencia.

"Del laudo reclamado se advierte que la consideración toral de la Junta responsable para absolver a la moral demandada de la reinstalación reclamada por el actor, así como del pago de salarios caídos, se sustentó en la siguiente consideración:

"...sin embargo el propio actor en el capítulo de prestaciones del escrito inicial que obra a fojas 152 a 155 de autos reclama el pago de los salarios

devengados por el periodo comprendido del 09 al 19 de noviembre del 2002, es decir, reclama el salario que 'devengó' el mismo día en que se dijo despedido, es decir, el 19 de noviembre de 2002, sin que de autos se desprenda que el actor indique los motivos por los cuales no obstante señalar que fue despedido a las 15:50 horas continuó sus labores del día señalado, robusteciendo lo anterior la presunción derivada de la inspección y fe judicial ofrecida por la parte actora, en el cual se le tuvo a la demandada por presuntivamente cierto el adeudo de los salarios devengados del día 19 de noviembre de 2002, por lo que en virtud de lo antes señalado resulta que deviene inexistente el despido alegado por el actor, sirviendo de sustento a lo antes indicado la tesis visible en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, Décima Época, pág. 1863 y que al rubro indica: 'DESPIDO INJUSTIFICADO, ES INEXISTENTE SI EL TRABAJADOR SE DIJO DESPEDIDO AL INICIO DE SU JORNADA LABORAL Y AL MISMO TIEMPO RECLAMA EL PAGO DEL SALARIO DEVENGADO DE ESE DÍA, SIN SEÑALAR EL MOTIVO POR EL CUAL, NO OBSTANTE LA SEPARACIÓN FORZOSA DE SU EMPLEO, CONTINUÓ SUS LABORES.'; por lo tanto se declara improcedente la acción intentada debiéndose en consecuencia ABSOLVER a ***** de REINSTALAR al actor ***** en la fuente de trabajo, así como del pago de los SALARIOS CAÍDOS reclamados..."

Ahora bien, para un mejor análisis del anterior razonamiento, se estima conveniente transcribir los hechos expuestos por los apoderados del trabajador en su demanda laboral:

"...HECHOS: ... 4. Con fecha 19 de noviembre del 2002, nuestro representado se encontraba en los pasillos donde se ubica el reloj para marcar las entradas y salidas de personal, cuando se presentó ante él, el C. ***** y le manifestó que estaba despedido, que ya sabía que él era de las personas que estaban en contra de las políticas de la empresa y que se andaban organizando para cambiar el sindicato, por lo que el trabajador le dijo que si lo estaba despidiendo le notificara por escrito las causas y motivos de su despido, contestándole el C. ***** que no le iba a dar nada, y procediendo a girar instrucciones a un guardia de seguridad de nombre ***** para que lo sacara de las instalaciones de la empresa ..."

Con relación a estos hechos, la patronal al dar contestación a la demanda manifestó que eran falsos, y en el capítulo denominado "EXCEPCIONES Y DEFENSAS", en su inciso e), precisó lo siguiente (foja 162):

"... e). Ahora bien, el actor laboró su jornada de las 15:45 a las 00:39 horas del día 19 de noviembre de 2002, concluyendo precisamente a las 00:39 del día 20 de noviembre de 2002, por lo que ninguna persona impidió que desarrollara sus actividades ordinarias de trabajo, no dándose el despido que alega falsamente el actor en su demanda..."

Demanda y contestación a la misma, que ponen de manifiesto lo incorrecto de lo determinado por la Junta responsable en el laudo reclamado, pues no obstante es verdad que el reclamo de pago de salarios devengados que efectuó el actor, sí comprende el día en que se dijo despedido (19 de noviembre de 2002), tal petición no justifica la inexistencia del despido que alegó en su demanda, aun cuando presuntivamente esté acreditado que la patronal adeuda ese día como devengado.

En efecto, la inclusión del día en que se dijo despedido en su requerimiento de pago de salarios devengados, y la presunción de su adeudo, contrario a lo estimado por la Junta de Conciliación responsable, son ineficaces per se para acreditar la inexistencia del despido alegado por el actor, toda vez que no justifican plenamente que éste laboró su jornada de trabajo completa, esto es, no demuestran que el diecinueve de noviembre de dos mil dos, el trabajador inició su jornada de trabajo a las 15:45 horas y la concluyó a las 00:39 horas del día siguiente, hecho que de acuerdo con la carga probatoria fijada por la Junta responsable, debió acreditar la demandada por basarse en éste su defensa.

De ahí que, contrario a lo indicado por la responsable, fuese innecesario que el actor precisara los motivos por los cuales pese al despido alegado, continuó laborando, pues ello implica que so pretexto de resolver a verdad sabida, se altere en forma tácita la distribución de las cargas probatorias que estableció al momento de fijar la litis, dado que le impone al actor la obligación de acreditar hechos que no señaló en su demanda, no obstante de que determinó que la patronal debía acreditar que el diecinueve de noviembre de dos mil dos, el actor laboró su jornada completa, esto es, que inició a las 15:45 horas y concluyó a las 00:39 horas del siguiente día.

Por tanto, el solo hecho de que el trabajador haya reclamado dentro de los salarios devengados, el correspondiente al día en que se dijo despedido, y que éste fuese procedente por haberse acreditado de manera presuntiva su impago, resulta insuficiente para declarar improcedente su acción de reinstalación, como lo estimó la Junta responsable, pues la autoridad laboral debe atender a la litis planteada y analizar las probanzas ofrecidas, para determinar si la acción resultó procedente o no, o si se justificaron las excepciones y defensas, en términos de lo dispuesto por los artículos 841 y 842 del código obrero.

Es aplicable, en lo conducente, la tesis I.6o.T.34 L, emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, y que este tribunal comparte, visible en la página 635 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo IV, septiembre de 1996, Novena Época, número de registro IUS: 201390, que a la letra dice:

"DESPIDO. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR RECLAME EL SALARIO POR EL DÍA EN QUE ADUJO HABER SIDO DESPEDIDO NO HACE IMPROCEDENTE LA ACCIÓN POR.— La sola reclamación del salario que el actor señaló como devengado por el día en que se dijo despedido, no es suficiente para declarar improcedente la acción que por despido hizo valer, ya que para determinar si se acreditó o no la acción, o bien si se justificaron o no las excepciones y defensas opuestas, la Junta debe atender a la litis que se plantee respecto del despido, en relación con el material probatorio que al efecto ofrezcan las partes, conforme a lo dispuesto en los artículos 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo."

También es aplicable al caso, por las razones que informa, la tesis II.T.278 L, emitida por el Tribunal Colegiado en Materia del Trabajo del Segundo Circuito, que se comparte, publicada en la página 1543 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXI, mayo de 2005, Novena Época, número de registro IUS: 178312, cuyos rubro y contenido son los siguientes:

"SALARIOS DEVENGADOS. SI UN TRABAJADOR DEMANDA SU PAGO Y LA PATRONAL SE EXCEPCIONA ARGUMENTANDO RENUNCIA DEL EMPLEADO A PARTIR DE LA FECHA EN QUE LOS RECLAMA, EL TRIBUNAL DE ARBITRAJE NO PUEDE CONSIDERAR INVEROSÍMIL EL HECHO GENERADOR DE ESA PRESTACIÓN, SI QUEDÓ ACREDITADO QUE AQUEL LABORÓ EN ESE LAPSO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).— Cuando un trabajador reclama el pago de salarios devengados y la patronal se excepciona aduciendo que es improcedente porque aquél renunció a su empleo a partir de la fecha que los exige, la absolución de esos salarios devengados depende de la demostración de la excepción opuesta, esto es, de la existencia de la renuncia, y si bien es cierto que de acuerdo con el artículo 245 de la Ley del Trabajo de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, el Tribunal de Arbitraje está facultado para resolver a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando los hechos en conciencia sin sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas, también lo es que dicha facultad no debe entenderse al grado de que la autoridad responsable pueda apartarse de la litis, considerando inverosímil esa prestación, haciendo caso omiso de las consecuencias que a favor o en contra pudieran resultar a los contendientes con motivo de la acreditación o inacreditación (sic) de las cargas procesales que a cada parte le corresponden, sobre todo, cuando queda acreditado plenamente que el trabajador laboró en el lapso correspondiente y como consecuencia, que nació su derecho al pago de los salarios respectivos, pues ante tal circunstancia, no es posible jurídicamente considerar inverosímil el hecho generador de esa prestación."

Sin que resulte óbice a lo antes considerado, la tesis I.6o.T.14 L (10a.), emitida por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, citada por la Junta en el laudo reclamado, y visible en la página 1863

del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, Décima Época, y número de registro IUS: 2000776, de rubro y contenido siguientes:

"DESPIDO INJUSTIFICADO. ES INEXISTENTE SI EL TRABAJADOR SE DIJO DESPEDIDO AL INICIO DE SU JORNADA LABORAL Y AL MISMO TIEMPO RECLAMA EL PAGO DEL SALARIO DEVENGADO DE ESE DÍA, SIN SEÑALAR EL MOTIVO POR EL CUAL, NO OBSTANTE LA SEPARACIÓN FORZOSA DE SU EMPLEO, CONTINUÓ SUS LABORES. El artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo establece que las Juntas de Conciliación y Arbitraje dictarán sus laudos a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia. Por ello, cuando el trabajador ejercita la acción de despido injustificado, las Juntas están obligadas a analizar las circunstancias manifestadas por el actor en torno al despido que afirma fue injustificado, ello con el fin de determinar su veracidad, con independencia de las excepciones y defensas opuestas por el patrón. Entonces, si el actor se dice despedido al inicio de su jornada laboral y al mismo tiempo reclama el pago del salario devengado de ese día, sin señalar el motivo por el cual, no obstante la separación forzosa de su empleo, continuó sus labores, la Junta debe declarar la inexistencia del despido."

Lo anterior, toda vez que tal criterio no se comparte, porque al amparo de resolver a verdad sabida y buena fe guardada, conforme lo prevé el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo, permite a las Juntas de Conciliación y Arbitraje apartarse de la litis sometida a su arbitrio, que se conforma, entre otras, con las excepciones y defensas opuestas por el patrón; lo cual, a juicio de este tribunal pugna con el principio de congruencia establecido en el artículo 842 de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a dichas autoridades a resolver conforme a lo que se reclamó en la demanda, en su contestación y demás pretensiones deducidas oportunamente en el juicio.

Además, dicha tesis se aparta del principio *in dubio pro operario*, contenido en el artículo 123, apartado A, fracción XXIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los diversos 18, 966 y 979 a 981 de la Ley Federal del Trabajo, que refieren que en caso de duda prevalecerá lo más favorable al trabajador y que los créditos de trabajo son de pago preferente; y establecido por el legislador con el objeto de salvaguardar los intereses económicos de la clase trabajadora.

Principio que si bien, no debe entenderse en el sentido de que los conflictos deban resolverse a favor del obrero, sí permite a las autoridades, entre ellas, a los órganos del Poder Judicial de la Federación, hacer una interpretación más amplia de lo previsto por la ley, apoyándose, además, en los principios generales del derecho, de mayoría de razón y de justicia social, pues donde la ley no distingue el juzgador no tiene por qué hacerlo.

Por lo que, si con relación al salario la Ley Federal del Trabajo prevé en su artículo 82, que éste es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo; sin embargo, no existe precepto legal alguno que determine cuántas horas de la jornada de trabajo deben laborarse para tener derecho al pago íntegro del salario correspondiente, es que no se comparte el citado criterio, dado que restringe el reclamo del salario devengado correspondiente al día en que el trabajador se dijo despedido, a que, en el supuesto de que éste ocurra al inicio de la jornada laboral, se precisen las razones del porqué continuó laborando pese a la separación forzosa de su empleo.

De ahí que por virtud de la existencia de ese vacío legislativo, el reclamo del salario devengado correspondiente al día en que el trabajador se dijo despedido, sin importar si fue al inicio, a mitad de su jornada o poco antes de que ésta concluyera, no puede dar lugar a considerar inexistente el despido reclamado, como lo concluyó el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito, en la tesis I.6o.T.14 L (10a.), antes reproducida; pues ello, se insiste, se aparta de toda interpretación pro operario.

Máxime si basta que el trabajador inicie su jornada de labores para que tenga derecho a exigir su pago, aun cuando por cualquier causa no imputable a él, suspenda sus labores, como en el caso, donde el trabajador señaló que se le impidió hacerlo, esto, de conformidad con lo previsto por los artículos 17 y 18 de la Ley Federal del Trabajo, que señalan que a falta de disposición expresa debe prevalecer la interpretación más favorable al trabajador, pues textualmente establecen lo siguiente:

"Artículo 17. A falta de disposición expresa en la Constitución, en esta Ley o en sus Reglamentos, o en los tratados a que se refiere el artículo 6o., se tomarán en consideración sus disposiciones que regulen casos semejantes, los principios generales que deriven de dichos ordenamientos, los principios generales del derecho, los principios generales de justicia social que derivan del artículo 123 de la Constitución, la jurisprudencia, la costumbre y la equidad."

"Artículo 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."

Criterio que encuentra apoyo en la tesis emitida por la otrora Cuarta Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 42 del *Semanario Judicial de la Federación*, Volumen L, Quinta Parte, Sexta Época, y número de registro IUS: 274888, con el rubro y contenido siguientes:

"SALARIO COMPLETO. DESPIDO.— Siendo imputable al trabajador la desobediencia que motive un despido, no puede el patrón descontar del sa-

lario de ese trabajador el día de trabajo iniciado, porque aunque no haya un precepto legal que así lo precise, es de equidad que se estime que el trabajador gana el salario completo del día en que por cualquier causa ha de suspender sus labores."

Por otra parte, el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito** al resolver el amparo directo 1210/2011, del cual derivó la tesis aislada I.6o.T.14 L (10a.), **negó** el amparo solicitado; en la parte que nos ocupa, resolvió lo siguiente:

"CUARTO.—Alega el quejoso en el primero y segundo conceptos de violación, que la responsable no realizó un análisis en conjunto de las actuaciones que obran en el expediente laboral, ni apreció los hechos en conciencia; lo que derivó en un laudo violatorio de los artículos 842 y 843 de la Ley Federal del Trabajo, pues no debió de otorgarle pleno valor a la confesión del patrón, respecto del salario devengado que adeuda al trabajador del día nueve de enero de dos mil nueve, fecha del despido por ser inverosímil, toda vez que dicha confesión fue tendenciosa y subjetiva, pues no hizo mención sobre si el actor también laboró los días cinco, seis, siete y ocho del mismo mes y año.

"Asimismo alega el quejoso, que la autoridad responsable omitió considerar que se tuvo por fíctamente confesos a los codemandados físicos, a quienes se les tuvo por cierto el despido el nueve de enero de dos mil nueve, presunción que administrada con la inspección del actor, demuestran que el trabajador efectivamente fue despedido en los términos señalados en la demanda laboral.

"Resultan infundados los conceptos de violación, atento a los siguientes razonamientos:

"El actor demandó de *****, ***** y *****, la indemnización constitucional por despido injustificado, argumentando en sus hechos que el nueve de enero de dos mil nueve a las ocho horas, en el acceso de entrada y salida principal de la fuente de trabajo, fue abordado por ***** y *****, para despedirlo (fojas 1 y 2).

"Asimismo, demandó en el inciso L) de su escrito de demanda la siguiente prestación:

"...El pago de salarios devengados correspondientes del 5 al 9 de enero de 2009, en virtud de que la demandada omitió pagárselos al momento del despido..."

En efecto, no le asiste la razón al quejoso, porque la Junta responsable no sólo apoyó su determinación en la aclaración de la empresa demandada, al señalar: "... Aclarando que por lo que respecta al 9 de enero de 2009, en efecto mi representada adeuda el pago de dicho día laborado por dicho actor ..." (121 vta.). Sino también fundó su determinación en el hecho de que el actor reconoció que laboró la jornada completa del día nueve de enero de dos mil nueve, motivo por el cual exigió el pago de dicho salario devengado.

Reconocimiento del trabajador que destruyó su acción, pues resulta inverosímil que el trabajador hubiera sido despedido a las ocho de la mañana en la entrada del local de la empresa, y que no obstante ello, se quedara a laborar su jornada completa, que lo motivó a demandar el pago del salario devengado; siendo insuficiente la confesión ficta de los codemandados físicos, porque dicha presunción sólo tiene valor probatorio, salvo prueba en contrario, y en la especie, el despido alegado por el actor quedó desvirtuado con su propio reconocimiento, al exigir el pago del salario devengado por el día que se dijo despedido, de ahí lo infundado del argumento.

Lo anterior se estima así, porque el artículo 841 de la Ley Federal del Trabajo establece que: "las Juntas de Conciliación y Arbitraje dictarán sus laudos a verdad sabida y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia". Por ello, cuando el trabajador ejercita la acción de despido injustificado, las Juntas están obligadas a analizar las circunstancias manifestadas por el actor en torno al injustificado despido, ello con el fin de determinar su veracidad, con independencia de las excepciones y defensas opuestas por la patronal. Entonces, si el actor se dice despedido al inicio de su jornada laboral en la entrada del local donde labora, y al mismo tiempo reclama el pago del salario devengado del mismo día que afirmó fue despedido, sin señalar el motivo por el cual no obstante la separación forzosa de su empleo continuó sus labores, la Junta debe declarar la inexistencia del despido."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente, cuando al resolver los asuntos que son de su legal competencia, adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, con independencia de que las situaciones fácticas que lo rodean no sean iguales.

Así se desprende de la jurisprudencia P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN-

TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹

En ese contexto, se arriba a la conclusión de que en el presente caso **sí** existe la contradicción de tesis denunciada, ya que al resolver los asuntos de sus respectivos índices, los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes, adoptaron criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo tema de derecho.

El **Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito** determinó conceder el amparo solicitado por la parte actora trabajadora en el juicio laboral de origen al considerar que en forma contraria a lo dispuesto en el laudo señalado como acto reclamado, no resultaba improcedente la acción de reinstalación intentada por el trabajador por el solo hecho de que éste hubiese demandado, como una de las prestaciones reclamadas, el pago del salario correspondiente del mismo día en que se dijo despedido, aun cuando el patrón hubiese reconocido adeudar tal prestación.

Lo anterior en atención a que, si bien dentro de la demanda laboral se dijo que el actor había laborado de las 15:45 del día diecinueve de noviembre de 2002, a las 00:39 del día siguiente veinte del mismo mes y año, y, también se haya indicado que en esa jornada se motivó el despido alegado, **sin importar si éste se dio al inicio, mitad o poco antes de que concluyera ésta**, ello no restringe su derecho a exigir el pago de ese día, al no existir un fundamento legal que determine cuántas horas debe laborar un trabajador dentro de su jornada para generar su derecho a pago, cuestión que tampoco da lugar a considerar inexistente su acción de despido por falta de verosimilitud en su dicho; además que en el caso correspondía a la empresa demandada acreditar tal situación por tener impuesta en este tema la carga de la prueba.

Mientras que el **Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito**, negó el amparo solicitado al considerar que la Junta responsable estuvo en lo correcto al haber estimado como un hecho inverosímil que el trabajador hubiese indicado haber sido despedido **al inicio** de su jornada laboral a las ocho horas del día nueve de febrero de dos mil nueve en el acceso de entrada y salida de la fuente de trabajo, y demandar como día devengado (trabajado) ese mismo día, pues en sana lógica nadie se queda a laborar una jornada completa cuando ha sido despedido desde su inicio, motivo por el cual señaló que estas circunstancias destruían la acción de indemnización constitucional por despido injustificado intentada.

¹ Novena Época. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7.

En estas condiciones, el punto de contradicción a resolver se circunscribe a determinar si el solo hecho de que un trabajador demande el pago del salario correspondiente al día en que señaló, aconteció el despido injustificado, conlleva a declarar improcedente la acción intentada de reinstalación o de pago de indemnización correspondiente a tres meses de salario.

QUINTO.—**Decisión.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación estima que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia el criterio que a continuación se define, en términos de las consideraciones siguientes:

Para estar en condiciones de dilucidar el punto que es materia de la presente contradicción, debe tenerse presente el contenido de los artículos 2o., 3o., 18, 20, 48, 82, 132, fracción VIII, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo (vigentes hasta el treinta de noviembre de dos mil doce), que establecen lo siguiente:

"Artículo 2o. Las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones."

"Artículo 3o. El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

"No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social. ..."

"Artículo 18. En la interpretación de las normas de trabajo se tomarán en consideración sus finalidades señaladas en los artículos 2o. y 3o. En caso de duda, prevalecerá la interpretación más favorable al trabajador."

"Artículo 20. Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

"Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

"La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos."

"Artículo 48. El trabajador podrá solicitar a la Junta de Conciliación y Arbitraje, a su elección, que se le reinstale en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

"Si en el juicio correspondiente no comprueba el patrón la causa de la rescisión, el trabajador tendrá derecho, además, cualquiera que hubiese sido la acción intentada, a que se le paguen los salarios vencidos desde la fecha del despido hasta que se cumplimente el laudo."

"Artículo 82. Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo."

"Artículo 132. Queda prohibido a los patrones.

"...

"VIII. Ejecutar cualquier acto que restrinja a los trabajadores los derechos que les otorgan las leyes. ..."

"Artículo 152. Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este Capítulo."

"Artículo 841. Los laudos se dictarán a verdad sabida, y buena fe guardada, y apreciando los hechos en conciencia, sin necesidad de sujetarse a reglas o formulismos sobre estimación de las pruebas pero expresarán los motivos y fundamentos legales en que se apoyen."

"Artículo 842. Los laudos deben ser claros, precisos y congruentes con la demanda, contestación, y demás pretensiones deducidas en el juicio oportunamente."

Ahora bien, de las disposiciones 2, 3 y 18 transcritas, se advierte que las normas de derecho de trabajo persiguen un fin de justicia social sobre tres vertientes básicas, la primera se encamina en buscar un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; la segunda, conceptualizando el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta, y; tercera, haciendo énfasis que en caso de duda en cuanto a su interpretación prevalecerá la más favorable al trabajador.

Por otra parte, los artículos 20 y 82 señalan con toda precisión que, por relación de trabajo se debe entender la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y que es una obligación del patrón efectuar la retribución correspondiente.

En este orden, el artículo 132, fracción VIII, impone como prohibición al patrón, abstenerse de ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador los derechos que le asisten, como en el caso lo es el desarrollar la actividad laboral encomendada.

En caso de no cumplirse con lo anterior, los artículos 48 y 152 le otorgan el derecho al trabajador, como en el caso que nos ocupa, a demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales que deriven del incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones impuestas por ley, siendo éstas a su elección, la de reinstalación en el trabajo que desempeñaba, o que se le indemnice con el importe de tres meses de salario.

Una vez substanciado el juicio correspondiente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje deberán dictar el laudo que conforme a derecho proceda, a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en conciencia los hechos sin necesidad de sujetarse a reglas y formulismos con relación a las pruebas aportadas por las partes, expresando los motivos y fundamentos legales en que se apoye, siendo claro, preciso y congruente con la demanda y contestación, y demás pretensiones deducidas en juicio.

Así, el simple hecho de que el trabajador hubiese señalado como prestación reclamada en su demanda laboral, el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido injustificadamente, no tiene como consecuencia insoluble el tener por improcedente la acción intentada, bajo el argumento de que resulta inverosímil reclamar tal prestación en función de que no encuentra lógica y resulta contradictorio el reclamar como salario devengado el día en que fue despedido.

Lo anterior, ya que como ha quedado de manifiesto, al dictar los laudos correspondientes, debe partirse de que las normas contenidas en la Ley Federal del Trabajo tienen como propósito alcanzar los fines de justicia social, cuyo propósito es lograr un equilibrio entre los trabajadores y el patrón reconociendo a la clase trabajadora como la socialmente débil en función de que es la patronal quien detenta la fuente de trabajo.

En consonancia con lo anterior, los laudos emitidos por las Juntas de Conciliación y Arbitraje, deben dictarse a verdad sabida y buena fe guardada, bajo el imperativo de ser claros, precisos y congruentes resolviendo las pretensiones deducidas en juicio con base en la demanda y contestación de las partes, tomando en consideración la totalidad de las pruebas que hayan sido ofrecidas.

Por tanto, la sola circunstancia de que un trabajador haya reclamado el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido, con inde-

pendencia de que éste se haya señalado por el trabajador al inicio, durante o al final de la jornada de trabajo, no puede tener como consecuencia necesaria e insoluble, la improcedencia de la acción intentada, aun bajo el argumento de inverosimilitud, ya que ésta es una cuestión que debe apreciarse al tenor del cúmulo de todo el material probatorio aportado en juicio y no por el simple hecho de demandar una prestación a que se pudiera tener derecho.

Ello es así, pues el operario en su condición de clase trabajadora tiene el derecho a prestar el servicio personal subordinado en los términos pactados, y el patrón tiene la obligación y prohibición expresa de la ley de no ejecutar ninguna acción que le impida ese derecho, en consecuencia le asiste al trabajador el derecho a demandar la retribución correspondiente al día en que alegó fue despedido injustificadamente, con independencia de que haya señalado que tal evento aconteció al inicio, durante o al final de la jornada de trabajo.

Lo anterior cobra lógica jurídica, si se considera que el reclamar una prestación a que se puede tener derecho, está condicionada a poder demostrar los elementos base de la acción, pero ésta no puede resultar improcedente por el solo hecho de demandar una prestación que se encuentra ligada al resultado de demostrar o no, como es el caso, el despido injustificado.

En todo caso, la improcedencia de la acción deberá ser el resultado de la valoración que se haga en el laudo correspondiente de tener por acreditado o no el despido injustificado que se invoca por el trabajador, con base en la demanda, contestación y pruebas ofrecidas por las partes, con lo cual se deberá emitir un fallo a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

En atención a las consideraciones anteriores, el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, en términos del artículo 225 de la Ley de Amparo, es el siguiente:

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN. De los artículos 2o., 3o., 18, 20, 48, 82, 133, fracción VII, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo (vigentes hasta el 30 de noviembre de 2012), deriva que las normas de derecho de trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación prevale-

cerá la más favorable al trabajador. Además, señalan que por relación de trabajo debe entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y que es una obligación del patrón efectuar la retribución correspondiente, prohibiéndole ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador el ejercicio de los derechos que le asisten como consecuencia de la relación de trabajo, como lo es desarrollar la actividad laboral encomendada, ya que en caso de no cumplirse con lo anterior, las disposiciones en cita otorgan el derecho al trabajador para demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales que deriven del incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones impuestas por ley, siendo éstas, a su elección, la de reinstalación en el trabajo que desempeñaba o la de indemnización con el importe de tres meses de salario. Así, el simple hecho de que el trabajador hubiese reclamado como prestación en su demanda laboral el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido sin justificación, con independencia de que haya indicado que tal evento aconteció al inicio, durante o al final de la jornada de trabajo, no puede tener como consecuencia necesaria e indisoluble la improcedencia de la acción intentada, aun bajo el argumento de inverosimilitud, ya que ésta es una cuestión que corresponde apreciar a la Junta de Conciliación y Arbitraje y debe ser el resultado de la valoración que se haga en el laudo correspondiente de tener por acreditado o no el despido injustificado que invoca el trabajador, con base en la demanda, su contestación y las pruebas ofrecidas por las partes, con lo cual se deberá emitir un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

Por lo antes expuesto y fundado, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resuelve:

PRIMERO.—Sí existe contradicción de tesis.

SEGUNDO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos del último considerando de esta resolución.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de esta Suprema Corte, a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario*

Judicial de la Federación y su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal, para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ACCIÓN DE REINSTALACIÓN O DE INDEMNIZACIÓN. EL HECHO DE QUE EL TRABAJADOR DEMANDE EL PAGO DEL SALARIO CORRESPONDIENTE AL DÍA EN QUE ADUJO FUE DESPEDIDO, NO CONLLEVA DE MANERA NECESARIA LA IMPROCEDENCIA DE LA ACCIÓN. De los artículos 2o., 3o., 18, 20, 48, 82, 133, fracción VII, 152, 841 y 842 de la Ley Federal del Trabajo (vigentes hasta el 30 de noviembre de 2012), deriva que las normas de derecho de trabajo persiguen un fin de justicia social, entre otros aspectos, sobre tres vertientes básicas: 1) lograr un equilibrio entre las partes reconociendo como la más débil a la clase trabajadora; 2) conceptualizar el trabajo como un derecho y deber social que exige respeto para las libertades y la dignidad de quien lo presta; y 3) en caso de duda en cuanto a su interpretación prevalecerá la más favorable al trabajador. Además, señalan que por relación de trabajo debe entenderse la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona mediante el pago de un salario y que es una obligación del patrón efectuar la retribución correspondiente, prohibiéndole ejecutar cualquier acto que restrinja al trabajador el ejercicio de los derechos que le asisten como consecuencia de la relación de trabajo, como lo es desarrollar la actividad laboral encomendada, ya que en caso de no cumplirse con lo anterior, las disposiciones en cita otorgan el derecho al trabajador para

demandar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales que deriven del incumplimiento de las obligaciones y prohibiciones impuestas por ley, siendo éstas, a su elección, la de reinstalación en el trabajo que desempeñaba o la de indemnización con el importe de tres meses de salario. Así, el simple hecho de que el trabajador hubiese reclamado como prestación en su demanda laboral el pago del salario correspondiente al día en que adujo fue despedido sin justificación, con independencia de que haya indicado que tal evento aconteció al inicio, durante o al final de la jornada de trabajo, no puede tener como consecuencia necesaria e indisoluble la improcedencia de la acción intentada, aun bajo el argumento de inverosimilitud, ya que ésta es una cuestión que corresponde apreciar a la Junta de Conciliación y Arbitraje y debe ser el resultado de la valoración que se haga en el laudo correspondiente de tener por acreditado o no el despido injustificado que invoca el trabajador, con base en la demanda, su contestación y las pruebas ofrecidas por las partes, con lo cual se deberá emitir un laudo a verdad sabida y buena fe guardada, apreciando en cada caso los hechos en conciencia en forma clara, precisa y congruente.

2a./J. 107/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 209/2014. Entre las sustentadas por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito. 10 de septiembre de 2014. Cinco votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretario: Enrique Sumuano Cancino.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis I.6o.T.14 L (10a.), de rubro: "DESPIDO INJUSTIFICADO. ES INEXISTENTE SI EL TRABAJADOR SE DIJO DESPEDIDO AL INICIO DE SU JORNADA LABORAL Y AL MISMO TIEMPO RECLAMA EL PAGO DEL SALARIO DEVENGADO DE ESE DÍA, SIN SEÑALAR EL MOTIVO POR EL CUAL, NO OBSTANTE LA SEPARACIÓN FORZOSA DE SU EMPLEO, CONTINUÓ SUS LABORES.", aprobada por el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro VIII, Tomo 2, mayo de 2012, página 1863, y

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Décimo Séptimo Circuito, al resolver el amparo directo 672/2013.

Tesis de jurisprudencia 107/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada de veinticuatro de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación y*, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

CITATORIO PARA NOTIFICAR A PERSONA MORAL O JURÍDICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES INNECESARIO QUE ADEMÁS DE DIRIGIRSE A AQUELLA, SE PRECISE EL NOMBRE DE SU REPRESENTANTE LEGAL (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013).

CONTRADICCIÓN DE TESIS 149/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS CUARTO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO Y TERCERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL SEGUNDO CIRCUITO. 13 DE AGOSTO DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. AUSENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: ALBERTO PÉREZ DAYÁN. SECRETARIA: MARÍA DEL CARMEN ALEJANDRA HERNÁNDEZ JIMÉNEZ.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—**Competencia.** Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver la presente denuncia de contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Federal, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ambos preceptos legales vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, en virtud de que se trata de una denuncia de contradicción de criterios sustentados por Tribunales Colegiados de distinto circuito en un tema que, por ser de naturaleza administrativa, corresponde a la materia de su especialidad.

SEGUNDO.—**Legitimación.** La contradicción de tesis se denunció por parte legitimada para ello, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución General de la República y 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, toda vez que se formuló por los Magistrados integrantes del Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito, órgano que sustentó uno de los criterios presumiblemente discrepantes.

TERCERO.—**Criterios contendientes.** Para estar en aptitud de establecer si existe la contradicción de tesis denunciada y, en su caso, el criterio que

debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es preciso tener en cuenta los principales antecedentes de los asuntos de donde emanan los criterios que se denuncian como opositores y las consideraciones esenciales que los sustentan:

I. Amparo directo AD. 60/2014. Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

El acto reclamado en ese juicio consistió en la sentencia de la Tercera Sala Regional de Occidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que sobreseyó en el de nulidad, respecto de la determinación del crédito fiscal impuesto a la empresa ******, en cantidad de \$***** M.N.

El Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito negó el amparo solicitado considerando que, según los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, las formalidades que debe revestir la notificación de carácter personal consisten, fundamentalmente, en que el notificador debe constituirse en el domicilio de la persona buscada y, en caso de no encontrarla, le dejará citatorio para que lo espere a una hora fija del día hábil siguiente, apercibido que, de no hacerlo, la comunicación se entenderá con quien se encuentre en el lugar o, en su defecto, con un vecino, debiendo hacerse constar en diligencia circunstanciada los pormenores del acto, aun cuando dichos numerales no lo precisen así, por derivarse tácita y lógicamente de la redacción del último de ellos.

Precisó que, en tratándose de personas jurídicas o morales, los referidos preceptos no establecen alguna formalidad adicional, concretamente, si los citatorios deben dirigirse, además de a la persona moral, a su representante legal, mencionando su nombre propio.

Que esta Segunda Sala, en la contradicción de tesis 3/95, resolvió que la circunstancia de que el citatorio se dirija a nombre de la persona moral interesada y no de su representante legal, no genera incertidumbre o indefensión, pues aquélla, como ficción jurídica que es, sólo puede apersonarse a través de dichos representantes.

La sentencia de mérito, en lo que aquí interesa, señala lo siguiente:

"Ahora bien, tratándose de las notificaciones a las personas morales, los invocados artículos 134 y 137 del código tributario federal no establecen

alguna formalidad adicional a las ya comentadas, específicamente en cuanto a si los citatorios y la propia notificación deben estar dirigidos, además de a la persona moral, a su representante legal.

"Sin embargo, en ese aspecto, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 3/95 de su índice, estableció que si un citatorio para notificación en materia fiscal se dirige a nombre de la persona moral interesada y no de su representante legal, es claro que esa situación no genera ningún estado de incertidumbre o indefensión, pues las personas morales, como ficciones jurídicas que son, sólo pueden apersonarse a través de dichos representantes.

"Esa solución a la divergencia de criterios de Tribunales Colegiados de Circuito dio lugar a la tesis de jurisprudencia visible en la página 140, Tomo II, septiembre de 1995, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: (se transcribe).

"Posteriormente, la misma Segunda Sala del Alto Tribunal, al resolver la diversa contradicción de tesis 16/2004, reiteró el criterio plasmado en la tesis jurisprudencial antes citada, pero aclarando que, tratándose de la orden de visita domiciliaria, como excepción al principio de inviolabilidad domiciliaria, sí es exigible que el citatorio para recibirla se dirija, además de a la persona moral interesada, a su representante legal, sin que ello llegue al extremo de que se tenga que señalar el nombre de ese representante, por carecer la autoridad fiscal de tal dato.

"Dicha determinación quedó plasmada en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 54/2004, visible en la página 615, Tomo XIX, mayo de 2004, Novena Época del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, que dice: (se transcribe).

"Así pues, con base en lo dispuesto por los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, así como en las tesis jurisprudenciales a las que se ha hecho referencia; debe concluirse, como lo hizo en este caso la autoridad responsable, que tratándose de las notificaciones fiscales dirigidas a personas morales, no es necesario que el citatorio y la notificación respectiva se dirijan, además de a dicha persona moral, a su representante legal, mencionado por su nombre propio, ya que si ese requisito no es exigible en la comunicación de las órdenes de visita domiciliaria, que revisten una especial importancia y trascendencia, entonces, menos aún será aplicable en cualquier otra comunicación de carácter fiscal.

"Lo que se corrobora, tomando en cuenta lo apuntado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el sentido de que las personas morales, al ser una ficción jurídica, de cualquier manera, no podrían apersonarse, sino a través de sus representantes.

"Por tanto, como en el acta de citatorio de veintiocho de mayo de dos mil doce (foja 87) y en la diligencia de notificación de veintinueve de mayo siguiente (foja 88), se requirió la presencia del contribuyente o representante legal de *****, es claro que se cumple con lo exigido por el tantas veces citado artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

"Apoya estos razonamientos, por identidad de razón, la tesis aislada del Segundo Tribunal Colegiado de Circuito en Materias Penal y de Trabajo del Noveno Circuito, que en seguida se inserta: (se transcribe).

"En consecuencia, no resulta ilegal que el Magistrado responsable no haya ajustado su decisión al criterio contenido en la tesis aislada II.3o.A. 18 A (sic), sustentada por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito, que lleva por rubro: (se transcribe), pues además de que, ciertamente, se trata de un criterio aislado, que no es de observancia obligatoria, en términos del artículo 217 de la Ley de Amparo, este Tribunal Colegiado estima que, en el mismo, se le otorga un alcance del cual carecen las tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que ahí se mencionan.

"Se expone este último aserto, porque del análisis de las tesis jurisprudenciales intituladas: (se transcriben), no se aprecia que el Más Alto Tribunal Federal haya considerado, ni siquiera implícitamente, que las notificaciones dirigidas a personas morales deben indicar el nombre completo de su representante y, en cambio, las diversas jurisprudencias citadas en esta ejecutoria evidencian que dicho requisito no se estimó exigible, ni siquiera tratándose de la notificación de órdenes de visita domiciliaria."

II. Amparo directo 762/2010. Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito.

Ese juicio de amparo tuvo como origen la resolución determinante de crédito fiscal emitida en virtud del acta final de visita domiciliaria de catorce de noviembre de dos mil siete, determinación respecto de la que la parte quejosa señaló que no le fue legalmente notificada. El Tribunal Colegiado del

conocimiento concedió el amparo a la quejosa considerando que el citatorio dejado con la finalidad de notificar el crédito, no se dirigió a persona cierta y determinada, en tanto no se indicó el nombre del representante legal de la persona moral interesada, que, por ello, el apercibimiento que se hace en el citatorio, en el sentido de entender la diligencia con quien se encuentre en el lugar, en caso de que no atienda a la cita, no podrá hacerse efectivo, ni sería posible sostener su legalidad, porque en realidad no se citó a nadie cierto; de modo que no se apega al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación.

En lo que aquí corresponde, la sentencia de amparo determinó lo que se transcribe a continuación:

"Con dichas constancias se demuestra que el notificador ***** compareció a dejar citatorio, no a persona cierta y determinada que fuera representante de la empresa, sino a *****, esto, en diligencia practicada a las catorce horas del ocho de mayo de dos mil ocho, que se constituyó en el domicilio fiscal ubicado en calle ***** , que se cercioró de que era el domicilio fiscal por coincidir con lo manifestado en la resolución (no se dijo el nombre del contribuyente), y el dicho de ***** quien, según se asentó, se identificó con credencial de elector, y manifestó ser empleado del patrón 'citado' y, por su conducto, solicitó la presencia del representante legal de la empresa para notificar la resolución determinante del crédito fiscal, en ningún momento se asentó quién era la persona cierta a quien iba a citar, ni tampoco se cumplió con la obligación de circunstanciar cómo fue que se enteró y concluyó de quién era el representante y, con lo anterior, dejó el citatorio correspondiente en manos de la empleada mencionada, apercibiendo de este modo a persona indeterminada para que estuviera en el lugar a las once horas con treinta del día siguiente; asimismo, debe destacarse que el notificador de la autoridad tampoco expuso la razón por la cual decidió notificar mediante citación a hora fija del día siguiente y no para que el interesado pasara dentro de los seis días siguientes a las oficinas de la autoridad (páginas 149 y 431 del juicio de origen).

"Con lo anterior, es claro que la citación bajo apercibimiento de entender la diligencia con quien se encuentre en el lugar, dirigida a persona incierta que sea representante de la empresa, no fue hecha con apego al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, ni sería posible tampoco sostener su legalidad, en atención a la jurisprudencia aplicable del Alto Tribunal, es obvio que no se citó en realidad a nadie cierto; de tal forma que, en caso de inasis-

tencia a su cita, se le proceda a hacer efectiva la sanción del apercibimiento de entender la diligencia con quien se encuentre."

CUARTO.—Existencia de la contradicción de tesis. La Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que la contradicción de tesis entre Tribunales Colegiados de Circuito es existente cuando, al resolver los asuntos que son de su legal competencia, adoptan criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, aun cuando no integren jurisprudencia y con independencia de que no exista coincidencia en los aspectos secundarios o accesorios que tomaron en cuenta, ya que si el problema jurídico central es identificable, debe preferirse la decisión que conduzca a la certidumbre en las decisiones judiciales, a través de la unidad interpretativa del orden jurídico. Apoyan tal consideración, las siguientes tesis sustentadas por el Tribunal Pleno:

P./J. 72/2010, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES."¹

P. XLVII/2009, que se lee bajo el rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS. DEBE ESTIMARSE EXISTENTE, AUNQUE SE ADVIERTAN ELEMENTOS SECUNDARIOS DIFERENTES EN EL ORIGEN DE LAS EJECUTORIAS."²

El análisis de las ejecutorias motivo de estudio³ pone de manifiesto que sí existe contradicción de criterios, toda vez que los Tribunales Colegiados

¹ Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, página 7, Novena Época.

² Consultable en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXX, julio de 2009, página 67, Novena Época.

³ De la ejecutoria, cuyas consideraciones se transcribieron, derivó la tesis aislada II.3o.A.18 A (10a.), publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, página 1995, con el rubro: "NOTIFICACIÓN PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES, DICHA DILIGENCIA Y LA CITACIÓN PARA UNA HORA FIJA DEL DÍA SIGUIENTE NO PUEDEN DIRIGIRSE A UNA PERSONA INDETERMINADA QUE PUDIERA SER EL REPRESENTANTE LEGAL DE AQUÉLLA, PUES NO PODRÍA HACERSE EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO DE QUE EN CASO DE INASISTENCIA SE SANCIONARÁ ENTENDIÉNDOLA CON CUALQUIER TERCERO QUE SE ENCUENTRE EN EL LUGAR, AL NO EXISTIR RESPONSABLE QUE DEBA SOPORTAR LAS CONSECUENCIAS DE SU FALTA (APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CONTENIDOS EN LAS CONTRADICCIONES DE TESIS 72/2007-SS Y 85/2009)."

de Circuito se pronunciaron sobre una misma situación jurídica, a saber, **si de acuerdo con lo previsto en el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en el citatorio para notificar una determinación fiscal a persona moral o jurídica, además de dirigirse a ésta, debe indicarse el nombre de su representante legal**; empero, lo sostenido por uno de los citados órganos jurisdiccionales se opone a lo expresado por el otro, habida cuenta de que arribaron a conclusiones disímiles, ya que el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Tercer Circuito determinó que ello no es necesario y, por su parte, el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Segundo Circuito estimó que, según el referido numeral, debe indicarse el nombre de persona cierta y determinada que sea el representante legal de la persona moral, bajo la perspectiva de que, de lo contrario, no se citaría en realidad a nadie cierto; de suerte que, en caso de inasistencia a la cita, no podría hacerse efectiva la sanción de apercibimiento de entender la diligencia con quien se encontrara.

Como se ve, se trata de la misma cuestión jurídica, abordada con los mismos elementos de estudio y que dio origen a posiciones discrepantes; de manera que existe la contradicción de tesis denunciada, cuyo punto de divergencia consiste en determinar si, en términos del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, en el citatorio respecto de una notificación fiscal para persona moral o jurídica es necesario que, además de dirigirse a ella y a su representante legal, se precise el nombre de éste.

Ahora bien, en términos de los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 217, 225 y 226 de la Ley de Amparo, la resolución de una contradicción de tesis tiene como finalidad eliminar la inseguridad jurídica provocada por la oposición de criterios sustentados, entre otros casos, por Tribunales Colegiados de distintos circuitos, mediante el establecimiento de una jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que unifique el criterio.

QUINTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se expone enseguida:

En aras de informar su sentido, es conveniente, en principio, citar el texto del artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, anterior a la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de nueve de diciembre de dos mil trece.

"Artículo 137. Cuando la notificación se efectúe personalmente y el notificador no encuentre a quien deba notificar, le dejará citatorio en el domicilio, sea para que espere a una hora fija del día hábil siguiente o para que acuda a notificarse, dentro del plazo de seis días, a las oficinas de las autoridades fiscales.

"Tratándose de actos relativos al procedimiento administrativo de ejecución, el citatorio será siempre para la espera antes señalada y, si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio o en su defecto con un vecino. En caso de que estos últimos se negasen a recibir la notificación, ésta se hará por medio de instructivo que se fijará en lugar visible de dicho domicilio, debiendo el notificador asentar razón de tal circunstancia para dar cuenta al jefe de la oficina exactora.

"Si las notificaciones se refieren a requerimientos para el cumplimiento de obligaciones no satisfechas dentro de los plazos legales, se causarán a cargo de quien incurrió en el incumplimiento los honorarios que establezca el reglamento de este código."

Ahora bien, a fin de resolver la divergencia a que se contrae el caso en particular, consistente en determinar si, atendiendo al artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, el citatorio para notificar una determinación fiscal a persona moral o jurídica es necesario que, además de dirigirse a ella y a su representante legal, se precise el nombre de este último.

Al efecto, es plausible considerar que de la ejecutoria dictada por esta Segunda Sala, al resolver la contradicción de tesis 16/2004-SS, derivó la jurisprudencia 2a./J. 54/2004, del rubro y contenido siguientes:

"VISITA DOMICILIARIA. CONFORME AL ARTÍCULO 44, FRACCIÓN II, PRIMER PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES, ES REQUISITO QUE EL CITATORIO PARA ENTREGAR LA ORDEN CORRESPONDIENTE E INICIAR LA DILIGENCIA SE DIRIJA A SU REPRESENTANTE LEGAL, SIN QUE SEA NECESARIO SEÑALAR SU NOMBRE POR CARECER LA AUTORIDAD DE ESE DATO.—El precepto mencionado regula el proceder de la autoridad visitadora cuando al presentarse al lugar donde debe practicarse la diligencia señalada no se encuentre el visitado o su representante legal, caso en el cual deberá dejarles citatorio para hora determinada del día siguiente para que reciban la orden de visita, diligencia

que se iniciará con quien se encuentre en el lugar visitado, aun cuando no acudan a la cita relativa. Ahora bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha precisado que la intención del legislador manifestada en el artículo 44, fracción II, primer párrafo, del Código Fiscal de la Federación, fue que el contribuyente visitado tenga conocimiento de que se realizará una visita en su domicilio fiscal, lo cual se logra mediante la especificación en el citatorio del tipo de diligencia administrativa para la que se cita, es decir, para recibir la orden de visita y, si lo estima conveniente, esté presente para su práctica, lo que se corrobora con las consecuencias que en el propio precepto se establecen ante la falta de atención al citatorio, ya que la visita implica intromisión al domicilio del particular que solamente puede realizarse mediante el cumplimiento de los requisitos establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al encontrarse consignada como derecho subjetivo elevado a la categoría de garantía individual la inviolabilidad domiciliaria; por tanto, no es lo mismo una diligencia en la que únicamente se notifique al particular una resolución determinada y en la que pueda estimarse irrelevante su presencia para recibirla, que la recepción de una orden de visita que conlleva la realización inmediata y la intromisión a su domicilio para revisar sus papeles, bienes y sistemas de registro contable, lo que destaca la necesidad de que el contribuyente a quien se va a visitar tenga conocimiento indudable de la clase de diligencia administrativa para la que se le cita. En ese tenor, tratándose de personas morales, dicha garantía de certeza jurídica se cumple al dirigirse el citatorio a su representante legal, sin que sea necesario señalar su nombre por desconocerlo la autoridad, y por ser dicha persona quien, físicamente, está vinculada a la realización de esa diligencia y quien decide su participación en ella, pues, en caso contrario, al apersonarse nuevamente los visitadores el día y hora de la cita, y realizar la notificación y ejecución de la visita domiciliaria con cualquier persona que se encuentre en el lugar, se propiciaría incertidumbre sobre su ejecución, ya que además de carecer de la representación legal necesaria para actuar y obligarse a nombre de la persona moral de que se trate, desconoce la dimensión del acto y sus consecuencias jurídicas.⁴

Asimismo, esta propia Sala, al resolver la contradicción de tesis 3/95, el veinticinco de agosto de mil novecientos noventa y cinco, emitió la jurisprudencia 2a./J. 48/95, del rubro y texto siguientes:

⁴ Novena Época, Registro IUS: 181403, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XIX, mayo de 2004, tesis 2a./J. 54/2004, página 615.

"CITATORIOS PARA NOTIFICACIÓN EN MATERIA FISCAL. NO ES NECESARIO, PARA SU VALIDEZ, QUE SE DIRIJAN, ADEMÁS DE A LA PERSONA MORAL INTERESADA, A SU REPRESENTANTE LEGAL.—Si un citatorio para notificación en materia fiscal se dirige a nombre de la persona moral interesada, es claro que esta situación no genera ningún estado de incertidumbre o indefensión, pues las personas morales, como ficciones jurídicas que son, sólo pueden apersonarse al través de dichos representantes. En este sentido, es incuestionable que si el citatorio de referencia se dirige a la persona moral, debe entenderse que se le está dirigiendo por medio de su representante legal."⁵

En el anterior contexto, se tiene que el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación establece que cuando la notificación de carácter fiscal deba ser personal y el notificador no encuentre a quien ha de notificar, le dejará citatorio en el domicilio, para que espere a una hora fija del día hábil siguiente, y si la persona citada o su representante legal no esperaren, se practicará la diligencia con quien se encuentre en el domicilio.

Por otra parte, en términos de los artículos 26 y 27 del Código Civil Federal, las personas morales pueden ejercitar todos los derechos que sean necesarios para el objeto de su institución o constitución, y éstas obran y se obligan por medio de sus representantes, apersonándose ante cualquier autoridad por conducto de ellos, conforme a las disposiciones de sus escrituras constitutivas y de sus estatutos.

De ahí que la persona física en quien recae la representación del citado ente jurídico puede cambiar, según se disponga en las escrituras constitutivas o en sus estatutos.

Por ello, debe entenderse que para la legalidad del citatorio, a fin de notificar la determinación de carácter fiscal a una persona jurídica, en términos del aludido dispositivo del código tributario federal, basta con que se dirija a dicho ente jurídico para estimar que la diligencia deberá ser atendida por quien acredite tener su legal representación, y que es aquélla la obligada por el acto que la autoridad fiscal pretende notificar.

En esa virtud, no es indispensable que se precise el nombre de la persona física en quien recaiga tal representación, en principio, porque dicha

⁵ Novena Época, Registro IUS: 200715, Segunda Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo II, septiembre de 1995, tesis 2a./J. 48/95, página 140.

circunstancia no trasciende a la legalidad de la notificación, en tanto no genera ningún estado de incertidumbre o indefensión, pues si bien las personas morales, como ficciones jurídicas que son, sólo pueden apersonarse a través de sus representantes, es aquélla la obligada por el acto que la autoridad fiscal pretende notificar, y es su representante mediante el que responde ante la autoridad que corresponda.

Por otra parte, el sujeto en quien recae la representación de la persona moral, es aquel a quien la persona moral elige al efecto, de conformidad con lo estipulado en la escritura constitutiva o en los estatutos, siendo que la designada en un momento determinado puede, en otro tiempo, dejar de representar a dicho ente jurídico cuando así lo decida el mismo; de modo que si bien debe contar con un representante, esa designación no siempre recae sobre una misma o determinada persona física, sino que puede cambiar en cualquier momento para conferirse a distinta persona física, que estará en condiciones de representar a la jurídica a partir de que ésta le otorgue las facultades legales correspondientes; de suerte que el ente jurídico estará representado por quien en un momento determinado sea designado al efecto.

De ahí que debe considerarse legal y acorde al artículo 137 del código tributario de la Federación, la circunstancia de que el citatorio para notificar a una persona moral o jurídica se dirija a ésta, aun cuando no se precise el nombre propio de la persona física que resulte ser su representante.

Máxime que de los artículos 134 y 137 del Código Fiscal de la Federación, que regulan el procedimiento de notificación cuando ésta debe hacerse de manera personal, no se desprende formalidad alguna en ese sentido.

SEXO.—Decisión. En atención a las consideraciones que anteceden, esta Segunda Sala determina que el criterio que debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, es el siguiente:

CITATORIO PARA NOTIFICAR A PERSONA MORAL O JURÍDICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES INNECESARIO QUE ADEMÁS DE DIRIGIRSE A AQUÉLLA, SE PRECISE EL NOMBRE DE SU REPRESENTANTE LEGAL (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). La circunstancia de que un citatorio para notificar una determinación en materia fiscal se dirija a la persona moral o jurídica interesada, o a ésta por conducto de su representante legal, sin precisar el nombre de éste, no genera un estado de incertidumbre o indefensión, toda vez que aquélla, como ficción jurídica, se apersona a través de sus representantes, cuya designación depende de lo estipulado en la escritura constitutiva o

en los estatutos, con la posibilidad de cambiar en cualquier momento para conferirse a distinta persona, siendo esta última quien podrá representar al ente jurídico ante la autoridad. Máxime que del referido artículo, que regula el procedimiento de notificación cuando debe hacerse de manera personal, no deriva formalidad alguna en ese sentido.

Por lo antes expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis a que este expediente se refiere.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala en la tesis redactada en el último considerando del presente fallo.

Notifíquese; con testimonio de la presente resolución, dése la publicidad a la tesis jurisprudencial que se sustenta en la presente resolución, en términos del artículo 219 de la Ley de Amparo y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán (ponente), José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el Ministro Sergio A. Valls Hernández.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

CITATORIO PARA NOTIFICAR A PERSONA MORAL O JURÍDICA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ES INNECESARIO QUE ADEMÁS DE DIRIGIRSE A AQUÉLLA, SE PRECISE EL NOMBRE DE SU REPRESENTANTE LEGAL (LEGISLACIÓN ANTERIOR A LA REFORMA

PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 9 DE DICIEMBRE DE 2013). La circunstancia de que un citatorio para notificar una determinación en materia fiscal se dirija a la persona moral o jurídica interesada, o a ésta por conducto de su representante legal, sin precisar el nombre de éste, no genera un estado de incertidumbre o indefensión, toda vez que aquélla, como ficción jurídica, se apersona a través de sus representantes, cuya designación depende de lo estipulado en la escritura constitutiva o en los estatutos, con la posibilidad de cambiar en cualquier momento para conferirse a distinta persona, siendo esta última quien podrá representar al ente jurídico ante la autoridad. Máxime que del referido artículo, que regula el procedimiento de notificación cuando debe hacerse de manera personal, no deriva formalidad alguna en ese sentido.

2a./J. 95/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 149/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Cuarto en Materia Administrativa del Tercer Circuito y Tercero en Materia Administrativa del Segundo Circuito. 13 de agosto de 2014. Cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: María del Carmen Alejandra Hernández Jiménez.

Tesis y criterio contendientes:

Tesis II.3o.A.18 A (10a.), de rubro: "NOTIFICACIÓN PRACTICADA EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 137 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. TRATÁNDOSE DE PERSONAS MORALES, DICHA DILIGENCIA Y LA CITACIÓN PARA UNA HORA FIJA DEL DÍA SIGUIENTE NO PUEDEN DIRIGIRSE A UNA PERSONA INDETERMINADA QUE PUDIERA SER EL REPRESENTANTE LEGAL DE AQUÉLLA, PUES NO PODRÍA HACERSE EFECTIVO EL APERCIBIMIENTO DE QUE EN CASO DE INASISTENCIA SE SANCIONARÁ ENTENDIÉNDOLA CON CUALQUIER TERCERO QUE SE ENCUENTRE EN EL LUGAR, AL NO EXISTIR RESPONSABLE QUE DEBA SOPORTAR LAS CONSECUENCIAS DE SU FALTA (APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS JURISPRUDENCIALES CONTENIDOS EN LAS CONTRADICCIONES DE TESIS 72/2007-SS Y 85/2009).", aprobada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro X, Tomo 3, julio de 2012, página 1995, y el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 60/2014.

Tesis de jurisprudencia 95/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veintisiete de agosto de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 164/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL TERCER CIRCUITO, QUINTO DE CIRCUITO DEL CENTRO AUXILIAR DE LA QUINTA REGIÓN, CON RESIDENCIA EN LA PAZ, BAJA CALIFORNIA SUR Y DÉCIMO OCTAVO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. 27 DE AGOSTO DE 2014. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ, ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES; VOTÓ CON SALVEDAD JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS. DISIDENTE Y PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de posible contradicción de criterios, que formula el procurador general de la República de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, constitucional, 226, fracción II, de la Ley de Amparo y, 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación vigentes a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios sustentada entre Tribunales Colegiados de diferente circuito.

SEGUNDO.—La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 227, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor, en atención a que fue formulada por el procurador general de la República.

TERCERO.—**El Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el once de febrero de dos

mil trece, el amparo directo ***** , sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"SEGUNDO.—Cuenta con legitimación para promover el presente juicio de amparo la Federación, respecto de actuaciones efectuadas por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, ya que aquella persona moral pública fue parte codemandada en el juicio agrario de origen, y en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo, la sentencia reclamada afecta sus intereses patrimoniales, pues en ésta se determina que desconoce el derecho de propiedad que adujo tener la quejosa sobre las tierras en que construyó la carretera ***** , en específico el tramo de ***** , kilómetros ***** al ***** , tanto fue así, que se le condenó, previamente a instaurar el procedimiento de expropiación, a pagar la indemnización correspondiente, por la invasión, con motivo de la construcción, de tierras ejidales del poblado ***** , Municipio de La Paz, Baja California Sur.

"En ese sentido, es patente que esa determinación incide en el patrimonio de la Federación, dado que la citada vía carretera, constituye un bien nacional, de uso común, sujeto al régimen de dominio público de la Federación, en los términos que lo contempla el artículo 7o., fracción XI, en relación con los numerales 3o., fracción II y 6o., fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.

"Por las razones que la sustentan, y a contrario sensu, cobra aplicación, la jurisprudencia 1a./J. 109/2005, emitida por la Primera Sala de nuestro Máximo Tribunal, de rubro y texto siguientes:

"'IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, RECLAMA DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN LA DETERMINACIÓN DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.' (se transcribe)

"Máxime que al no poderse restituir las tierras en donde se construyó el tramo carretero de ***** , kilómetros ***** al ***** , por manifiesta utilidad pública del servicio que ahí se proporciona, se condenó a la Federación al pago de la indemnización respecto de la superficie afectada de ***** metros cuadrados, el cual, necesariamente tendría que ser cubierto con su propio peculio, conformante de su patrimonio.

"Además, la agente del Ministerio Público que comparece en su representación tiene personería para actuar en defensa de los intereses de la

Federación, por así disponerlo expresamente el artículo 102, apartado A, párrafo cuarto, constitucional, y reiterarlo el artículo 4o., fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que expresamente refieren:

"Artículo 102.

"A. ...

"En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el procurador general lo hará por sí o por medio de sus agentes.'

"Artículo 4o. Corresponde al Ministerio Público de la Federación: ...'

"II. Vigilar la observancia de la constitucionalidad y legalidad en el ámbito de su competencia, sin perjuicio de las atribuciones que legalmente correspondan a otras autoridades jurisdiccionales o administrativas. En ejercicio de esta atribución el Ministerio Público de la Federación deberá: ...

"b) Intervenir como representante de la Federación en todos los negocios en que ésta sea parte o tenga interés jurídico. Esta atribución comprende las actuaciones necesarias para el ejercicio de la facultad que confiere al procurador general de la República la fracción III del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. ...'

"SEXTO.—Parte de los conceptos de violación propuestos por la quejosa resultan infundados y por la otra inoperantes, en virtud de las siguientes consideraciones. ..."

CUARTO.—El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, al resolver el amparo directo *****', el cinco de junio de dos mil trece, sostuvo lo siguiente:

"... VI. La transcripción de las consideraciones en que se sustenta la sentencia reclamada, así como la de los conceptos de violación, se hizo únicamente por la información que ministran, pues, como enseguida se verá, este órgano colegiado advierte que se actualiza una causa de improcedencia que da lugar a sobreseer en el juicio de garantías, la prevista en la fracción XVIII del artículo 73 de la Ley de Amparo, en relación con lo dispuesto en el

diverso 9o., también de ese ordenamiento, toda vez que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, quien acude a través del agente del Ministerio Público Federal, y se ostenta como persona moral oficial, tal y como se advierte de su escrito inicial de demanda, carece de legitimación para acudir al juicio de garantías.

"En aras de corroborar la anterior afirmación, ha menester relatar que de las constancias que integran el juicio contencioso agrario del que deriva la sentencia reclamada, se desprende, en lo que interesa, lo siguiente:

*****, ***** y ***** , en su carácter de presidente, secretario y tesorero del comisariado ejidal del poblado '*****', Municipio del ***** , Jalisco, acudieron en términos de lo previsto por la fracción VII, del artículo 27 y del artículo 18, fracciones V y IX, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, a promover juicio agrario, demandando al 'titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes del Gobierno Federal, el delegado de la Secretaría en mención en el Estado de Jalisco, al Gobernador Constitucional del Estado de Jalisco y al secretario de Planeación y Urbanización del Gobierno del Estado.', por las siguientes prestaciones: 'A) Por la declaratoria mediante sentencia definitiva del pago de ***** , que como indemnización le corresponde al ejido que representamos de una superficie de ***** hectáreas propiedad del ejido, en la que indebidamente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y el Gobierno del Estado, ocupan con un tramo de la carretera ***** e inmediasiones del aeropuerto Miguel Hidalgo.—B) Por la declaratoria en sentencia definitiva en la que condene a las demandadas, a cubrir el pago de la indemnización de las ***** hectáreas, a razón de ***** por metro cuadrado, correspondiente a ***** que han ocupado en la construcción del tramo carretero ***** , con una magnitud de ***** metros de ancho, por ***** metros de largo aproximadamente, que en forma detallada se precisan en el plano topográfico y croquis de localización que se acompañan, y localizadas dentro de la superficie de dotación al ejido mediante resolución presidencial de dotación de fecha veintiséis de abril de mil novecientos treinta y cinco, ejecutada el primero de mayo del mismo año.'

"De la referida demanda conoció el Tribunal Unitario Agrario del Distrito Dieciséis. En proveído de treinta y uno de enero de dos mil siete, el Magistrado admitió la referida demanda, registrándola con el número de expediente ***** .

"Seguido el juicio por su cauce legal, el Tribunal Agrario del conocimiento, dictó sentencia el veintitrés de octubre de dos mil doce, en la que resolvió:

"PRIMERO.—Se declara que la parte actora en el juicio los integrantes del comisariado ejidal del ejido ***** , Municipio de ***** , Jalisco, acreditaron sus prestaciones, de acuerdo con las razones vertidas en la parte considerativa de este fallo.—SEGUNDO.—Se condena a la parte demandada en el juicio Secretaría de Comunicaciones y Transportes, al reconocimiento de la titularidad del ejido actor sobre la superficie que determina la carretera ***** y en consecuencia al pago por la cantidad de ***** , como pago indemnizatorio correspondiente al acreditarse que la superficie en conflicto se trata de una superficie ejidal, que en la actualidad corresponde al tramo carretero federal, de acuerdo con el estudio de mercado realizado en ella por el perito tercero en discordia, en cumplimiento sustituto de la sentencia a favor del ejido actor ***** , Municipio de ***** , Jalisco, como pago de indemnización, más la correspondiente actualización a la fecha en que se condena a su pago, cuya cuantificación corresponde hacer al perito tercero en discordia para ajustar la cantidad correspondiente en el incidente de liquidación de sentencia respectivo, a fin de que la indemnización refleje el valor actual al momento del pago correspondiente, de acuerdo con el último considerando de esta resolución.—TERCERO.—Se absuelve a los demandados el Gobierno del Estado de Jalisco representado por el Gobernador Constitucional del Estado y a la Secretaría de Desarrollo Urbano del propio gobierno, así como también al Fideicomiso para la atención del Rescate de Autopistas Concesionadas 1936, por conducto de la fiduciaria banco ***** , la Dirección de Caminos y Puentes Federales y Aeropuertos de Servicios Nacionales por ser organismos filiales de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, tomando en consideración los razonamientos expuestos en el último considerando de esta resolución.'

"En esencia, la Sala consideró que los peritos, tanto el de la parte actora como el de la parte demandada, coincidieron en que en una superficie de ***** hectáreas, el primero, y ***** hectáreas el segundo, que pertenece al ejido ***** , '... se localizan arterias de vialidades de tres carriles en ambos sentidos de circulación con un camellón al centro con área verde y arbolado, así como con acotamientos laterales con restricciones de sus márgenes.'

"Que del análisis y valoración de lo expuesto y aportado por las partes concluyó que a la parte actora le asiste legitimación para comparecer a nombre del ejido ***** , a promover ese juicio agrario; que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes '... no presenta documento alguno para «justificar» la indebida e ilegal desposesión que realizó al llevar a cabo la obra carretera multirreferida, sobre la superficie ejidal correspondiente al poblado

***** , Municipio de ***** , Jalisco, pues no se exhibió en el presente asunto agrario medio de convicción alguno que acreditara la legalidad de la ocupación de la superficie controvertida en el presente asunto, lo cual muestra más claramente las irregularidades en que incurrió la parte demandada al haberse apoderado de dichas superficies, determinación que se apoya en lo establecido en los numerales correspondientes al artículo 112 y demás relativos de la Ley Federal de Reforma Agraria, correspondientes a la expropiación que en un momento dado debió haberse llevado a cabo en el momento procesal oportuno, resultando así que en forma por demás indebida la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dispuso de tierras que se acredita son ejidales por haberse dotado al ejido ***** , Municipio de ***** , Jalisco, por resolución presidencial del veintiséis de abril de mil novecientos treinta y cinco, las cuales siguen perteneciendo al núcleo agrario actor, en virtud de que se encuentran dentro del régimen ejidal amparadas por sus documentos básicos y plenamente identificadas en el plano definitivo del ejido, ... Hecha la reflexión anterior resulta también pertinente precisar que, de acuerdo con los medios de convicción que obran en autos, lo procedente en el presente asunto, al no haberse llevado a cabo la expropiación correspondiente de la superficie ejidal, ni haberse realizado pago alguno como resultado de la ausencia de expropiación, ello no debe confundirse con la imposibilidad material o jurídica para cumplir con tal obligación, por lo que en todo caso resulta procedente en cumplimiento sustituto de la sentencia, el pago de la indemnización que solicita en el presente asunto el ejido actor ***** , Municipio de ***** , Jalisco, ello con apoyo por analogía con los siguientes criterios'

"Ahora bien, los artículos 107, fracción I, de la Constitución General; 1o., fracción I, 4o. y 9o. de la Ley de Amparo, vigente en el momento en que se presentó la demanda de garantías, disponen:

"Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

"I. El juicio de amparo se seguirá siempre a instancia de parte agraviada'

'Ley de Amparo

"Artículo 1o. El juicio de amparo tiene por objeto resolver toda controversia que se suscite:

“I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales ...’

“Artículo 4o. El juicio de amparo únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique la ley, el tratado internacional, el reglamento o cualquier otro acto que se reclame, pudiendo hacerlo por sí, por su representante, por su defensor si se trata de un acto que corresponda a una causa criminal, por medio de algún pariente o persona extraña en los casos en que esta ley lo permita expresamente; y sólo podrá seguirse por el agraviado, por su representante legal o por su defensor.’

“Artículo 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.—Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes.’

“Los artículos constitucional y legales transcritos muestran, que el juicio de garantías únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame, es decir, por aquel a quien el acto reclamado le ocasione un agravio personal y directo. La promoción respectiva puede hacerse por sí o a través de representante o, en los casos establecidos en la Ley de Amparo, por medio de un defensor o pariente.

“También se aprecia de lo copiado que el juicio de amparo es el medio jurisdiccional a través del cual los individuos se protegen de las acciones del Estado lesivas a sus derechos fundamentales. De ahí se sigue que el Estado —que actúa a través de las autoridades correspondientes— no es sujeto de esa protección, y, por lo mismo, por regla general no puede promover juicio de garantías. La única excepción a esta regla está contenida en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, conforme a la cual, las personas morales oficiales pueden promover dicho juicio constitucional cuando el acto o ley que reclamen afecte sus intereses patrimoniales.

“La excepción de que se trata encuentra justificación en el hecho de que el Estado, por conducto de las personas morales oficiales, puede obrar con un doble carácter, a saber, como entidad pública y como persona moral de derecho privado. En el primer caso, su acción deriva del ejercicio de las facultades de que está investido como poder público, es decir, de las atribuciones que le permiten actuar desde una perspectiva de supra a subordinación con los particulares. En el segundo, obra en iguales condiciones que éstos, es decir,

actúa desprovisto de imperio y, en consecuencia, contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma manera en que lo hacen los individuos. Esta equiparación es precisamente lo que motivó al legislador a dotar al Estado de iguales derechos tutelares que al individuo.

"Ahora bien, según se aprecia de los antecedentes con anterioridad narrados, la demanda de amparo que dio inicio a este juicio de garantías se promovió por un ente público, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Según se ve, se trata de una persona moral oficial quien acudió en demanda de amparo reclamando una sentencia emitida dentro de un procedimiento contencioso en el que se controvirtieron actos dirigidos a hacer efectivo el pago de una indemnización, en virtud de que sobre predios propiedad del ejido denominado ******, se construyó por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes un tramo de carretera; de lo que se sigue, que la sentencia reclamada constriñó a la parte quejosa a llevar a cabo actos tendentes a que se realice el pago al ejido actor en el juicio agrario de la indemnización aludida.

"En esa medida, es claro que la sentencia reclamada no causa una afectación a los intereses patrimoniales de la peticionaria del amparo, que la legitime para promover el juicio, pues, como ya se dijo, si bien el artículo 9o. de la Ley de Amparo (vigente en el momento en que se presentó la demanda de garantías) en lo conducente dispone que las personas morales oficiales tienen la facultad de solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando el acto o la ley reclamada afecta a sus intereses patrimoniales, este numeral contiene una limitación al acceso del juicio de amparo atendiendo a la calidad del quejoso, dado que si éste es una persona moral oficial, sólo puede promover el juicio si la actuación del poder público impacta de forma directa en sus intereses patrimoniales.

"De ahí que, el Estado puede solicitar el amparo únicamente cuando se ve afectado en sus intereses patrimoniales, mas no cuando reclama una actuación que lesiona el ejercicio de sus funciones emanado por el mismo aparato estatal, ya que acorde al contenido del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, las personas morales oficiales tienen la facultad de solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando el acto o la ley reclamada cause una afectación a sus intereses patrimoniales; por ello, si el acto de autoridad sólo afecta el ejercicio de la función pública que la ley le encomienda, obligándola a llevar a cabo algún acto que su propia función le autoriza, no tiene legitimación para instar el juicio de amparo, dado que aun cuando el acto reclamado no le favorezca y, por consecuencia, esté obligada a realizar algún acto, ello no implica una afectación a su patrimonio tal que la autorice a solicitar la protección constitucional.

"Ello es así, pues, según ya se vio, las personas morales oficiales ejercen actos como sujetos de derecho privado, o bien, como sujeto de derecho público, y la afectación que legitima a las personas morales oficiales para solicitar el amparo, surge sólo cuando actúan como entes de derecho privado y no con poder de imperio, en ejercicio de su soberanía; pues el artículo 9o. de la Ley de Amparo, faculta al Estado para solicitar la protección de la Justicia Federal, cuando se afecte sus intereses patrimoniales, dado que el objeto del juicio de amparo es el proteger de leyes o actos que violan o restringen los derechos fundamentales de los gobernados en atención a la actuación del poder público, lo que sólo ocurre cuando existe una relación de supra a subordinación entre el quejoso y la autoridad.

"En tales condiciones, si el acto reclamado únicamente vincula a la persona moral oficial a ejercer sus funciones públicas, aun cuando ello implique erogación monetaria, es evidente que la autoridad carece en esas condiciones, de legitimación para promover el amparo, pues en ese supuesto no pierde su calidad de autoridad ni se afecta su esfera patrimonial para los efectos del contenido del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que este precepto se relaciona con la afectación patrimonial que puede resentir el Estado derivado de un acto donde se le considera sujeto de derecho privado, y no de derecho público.

"También, resulta aplicable la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, identificada con el número CXIII/2013 (10a.), cuyos datos de publicación aún no aparecen en la página de Intranet que dice: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. EL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO. NO VIOLA EL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA AL NEGARLE LEGITIMACIÓN A AQUÉLLAS PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO SI ACUDEN A UN PROCESO EN DEFENSA DE UN ACTO EMITIDO CON POTESTAD PÚBLICA.' (se transcribe)

"También resulta aplicable la tesis de jurisprudencia por contradicción, con número de registro 163017, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DEL ESTADO. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO QUE CONDENA A LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEMANDADAS EN EL JUICIO CORRESPONDIENTE, AL PAGO DE UNA INDEMNIZACIÓN POR SU ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA IRREGULAR, NO ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNARSE EN AMPARO (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE SAN LUIS POTOSÍ).' (se transcribe)

"Igualmente, atiéndase por las razones que la informan, la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 45/2003, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dice: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.' (se transcribe)

"En tales condiciones, encuéntrese pues, que la quejosa carece de legitimación para promover el juicio de amparo, en atención a que el acto reclamado únicamente vincula a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes a realizar el pago de una indemnización que resulta consecuencia de actos que llevó a cabo esa entidad en ejercicio de sus funciones, en la medida en que se le condenó a realizar los actos necesarios para realizar el pago de la indemnización correspondiente al ejido *****; al quedar evidenciado que en terrenos propiedad del núcleo de población, esa Secretaría de Comunicaciones y Transportes, construyó un tramo de la carretera *****; por lo cual, no perdió su calidad de autoridad, ni se le afecta su esfera patrimonial a que refiere el artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución, ya que este precepto se relaciona con la afectación patrimonial que puede resentir el Estado, derivado de un acto donde se le considera sujeto de derecho privado, y no de derecho público.

"Consiguientemente, es claro que el juicio de amparo es improcedente, al quedar evidenciado que la persona moral oficial carece de legitimación para promover este juicio, pues el acto reclamado no afecta sus derechos patrimoniales, sólo la vincula a ejercer actos de autoridad. Sobre este tema, y por identidad de razón, resulta aplicable al caso la tesis de jurisprudencia número 2a./J. 92/2010, que dice: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DE UN JUICIO DE NULIDAD QUE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN TENDENTES A HACER EFECTIVA UNA MULTA IMPUESTA A UN FUNCIONARIO PÚBLICO.' (se transcribe)

"Por lo anteriormente expuesto y fundado, no habiendo queja deficiente que suplir, ni violación de derechos humanos que proteger."

QUINTO.—El Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, al resolver el tres de mayo de dos mil trece, el amparo directo *****;

derivado del amparo directo agrario ******, sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"OCTAVO.—Improcedencia del juicio de amparo. Es innecesario atender los conceptos de violación, debido a que se advierte de manera oficiosa la improcedencia del juicio de amparo, de conformidad con lo previsto en el artículo 73, último párrafo, de la Ley de Amparo.

"Lo anterior es así, en razón de que la autoridad impetrante no resiente un agravio personal y directo a través de la sentencia reclamada, porque ésta no afecta sus intereses patrimoniales.

"Con independencia de que el agente del Ministerio Público de la Federación cuente o no con facultades para representar a la Federación, ésta por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, lo cierto es que carece de legitimación para instaurar este juicio de garantías, ya que opera la causal de improcedencia establecida en los artículos 4o., 9o. y 73, fracción XVIII, del ordenamiento jurídico de la materia, los que disponen:

"'Artículo 4o.' (se transcribe)

"'Artículo 9o.' (se transcribe)

"'Artículo 73. El juicio de amparo es improcedente:

"' ...

"'XVIII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de la ley.'

"Como se observa, uno de los requisitos de procedencia del juicio de amparo, es que el acto reclamado agrave el interés jurídico del quejoso; asimismo, que tratándose de personas morales oficiales —como en el caso lo es la ******, por conducto de la *****—, la propia Ley de Amparo establece que pueden acudir al juicio de garantías siempre y cuando el acto reclamado afecte sus intereses patrimoniales, es decir, aquellos que forman parte de su haber particular como cualquier otro individuo.

"Pues bien, en el caso no convergen tales extremos, en razón de que la peticionaria instauró este juicio en defensa de su actuación como ente público y no como sujeto de derecho privado.

"Para sustentar lo anterior, conviene destacar que la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver el dieciséis de mayo de dos mil tres, la contradicción de tesis 4/2003-SS, sustentada entre el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Cuarto Circuito y el Segundo Tribunal Colegiado del Noveno Circuito, estableció que el único supuesto que faculta a las dependencias oficiales a promover la demanda de amparo es que lo hagan en calidad de personas morales de derecho privado y no cuando actúan como entidades públicas.

"En efecto, la Segunda Sala del Alto Tribunal indicó que para proteger las garantías individuales contra la acción del Estado, existe el juicio de amparo, por lo que si la esencia de tales garantías y del propio juicio constitucional es restringir al poder público para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, resulta inconcuso que el propio Estado no puede promover dicho juicio, en tanto que en ejercicio de su función pública no goza de garantías individuales.

"No obstante, se precisó que tal regla general tiene como excepción, lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, el cual instituye que tratándose de personas morales oficiales, éstas pueden promover el juicio de amparo a través de los funcionarios o representantes que designen las leyes respectivas, siempre y cuando el acto o la ley que se reclama afecte sus intereses patrimoniales; ese tipo de interés se origina cuando en ejercicio de su doble personalidad, el Estado se ubica en un plano de coordinación con los particulares y celebra con ellos actos o contratos como cualquier otro gobernado.

"Así, la Segunda Sala consideró que en esa hipótesis, el Estado no actúa como ente público, sino en las mismas condiciones que los particulares; por tanto, contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza, y en la misma forma que todos los demás individuos.

"Esta hipótesis fue la que motivó al legislador para que dotara al Estado y a sus personas morales oficiales de los mismos derechos que aquéllos, pero sólo cuando obra en defensa de sus derechos patrimoniales, es decir, obra como persona moral de derecho privado.

"En tales condiciones, se concluyó que la excepción del artículo 9o. de la Ley de Amparo, se refiere a la hipótesis de cuando los organismos de la administración pública no actúan como autoridades, es decir, cuando acuden al juicio de amparo a defender intereses privados, lo que sucede cuando

la afectación reclamada se dirige sobre bienes o derechos que les pertenezcan en lo individual, en semejanza a los demás individuos.

"De ahí que si una persona moral oficial actúa como ente de derecho público, carece de legitimación para solicitar el amparo, habida cuenta que el juicio de garantías sólo es procedente contra actos de autoridades para tutelar los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

"Por último, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la circunstancia de haber actuado en el procedimiento respectivo como autoridad demandada, tampoco les da a éstas legitimación para acudir al juicio de amparo, pues —enfaticó— lo único que las faculta para ello, es que defiendan intereses patrimoniales que se circunscriben al ámbito del derecho privado.

"Las consideraciones reseñadas originaron la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y texto son: 'PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.' (se transcribe)

"En adición de lo expuesto conviene precisar que, la propia Segunda Sala ya había sostenido un criterio similar, aunque con menores precisiones a las ya relatadas, pero aplicable concretamente a la materia agraria; ello, pues al resolver la contradicción de tesis 62/99, estableció que el Registro Agrario Nacional carece de legitimación para promover el juicio de amparo, con todo y que hubiese intervenido con el carácter de demandado en el juicio respectivo.

"La jurisprudencia que resultó en esa ocasión, es la jurisprudencia cuyos datos de identificación, rubro y texto son: 'REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD.' (se transcribe)

"En ese orden de ideas, resulta incuestionable que las personas morales oficiales sólo pueden acudir al juicio de amparo directo en la materia agraria, cuando el resultado de algún proceso jurisdiccional en el que han intervenido como sujetos de derecho privado, ha sido adverso a sus intereses patrimoniales, esto es, cuando el acto reclamado afecta los derechos de carácter privado que corresponden a su patrimonio particular, justo como a cualquier otro individuo.

"Por tanto, la mera circunstancia de haber actuado en el procedimiento de origen como parte demandada, no legitima a las personas morales oficiales para acudir a la vía de amparo.

"Sentado lo anterior, se concluye que la autoridad demandada en el juicio natural, aquí impetrante, carece de legitimación para ejercer la acción de amparo contra la sentencia de veinticuatro de noviembre de dos mil once, dictada por el Tribunal Superior Agrario, con residencia en México, Distrito Federal, en el recurso de revisión ***** , de su índice, derivado del juicio agrario ***** , de la estadística del Tribunal Unitario Agrario del ***** , con residencia en La Paz, Baja California Sur.

"Lo anterior, pues si bien la ***** , por conducto de la ***** , deberá realizar a favor del ejido actor, el pago correspondiente por virtud de la afectación que sufrió en su propiedad, por la construcción y operación de una carretera, y el derecho de vía condigno, cierto es que tal erogación la efectuará en su carácter de autoridad, esto es, con base en el poder autoritario inherente al imperio del cual está investida la ahora quejosa, no como un acto de un particular.

"Esto se considera de tal forma, porque si bien la ***** , fungió como parte demandada en el juicio agrario de origen, cierto es que la reseña de antecedentes efectuada en el considerando cuarto de esta ejecutoria, revela que intervino, a través de la ***** , en su calidad de ente público, esto es, se le demandó sustancialmente la restitución de la superficie de terreno ocupada por una carretera federal, o bien, el pago de dicho inmueble por la pérdida de potencialidad a perpetuidad de la explotación de tal superficie.

"De ahí que la ***** , por conducto de la ***** , a pesar de que fungió como parte demandada, tuvo el carácter de autoridad, en virtud de que las prestaciones que le fueron reclamadas se relacionan directamente con el ejercicio de sus funciones públicas, por lo que no se ubicó en un plano de coordinación ni de igualdad respecto de la parte actora.

"En consecuencia, no puede estimarse que se afecta su patrimonio propio ni que sea titular de garantías individuales como ente de derecho privado, que es el único supuesto, en el que procedería este juicio.

"Recapitulando, no opera la hipótesis de excepción prevista en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, para la procedencia del juicio de garantías, porque la sentencia reclamada, mediante la cual se confirmó la diversa, a través

de la cual, se condenó a la *****, por conducto de la *****, a realizar a favor del ejido actor, el pago correspondiente, por virtud de la afectación que sufrió en su propiedad, por la construcción y operación de una carretera, y el derecho de vía condigno, no constituye una afectación a los intereses patrimoniales de dicha autoridad federal.

"Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyos datos de identificación, rubro y texto son:

"'ÓRGANO DEL ESTADO QUE PROMUEVE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTAN SOLAMENTE EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PÚBLICAS.' (se transcribe)

"No es óbice que la condena que le fue impuesta en el juicio de origen, ocasionará a la *****, erogar parte de sus recursos económicos; sin embargo, tal ejecución, en su caso, se deberá llevar a cabo con base en el poder autoritario inherente al imperio del cual está investida la ahora quejosa, pero no como el acto de un particular.

"Además, tales erogaciones, en su caso, implicarán sólo el ejercicio del presupuesto con el que cuenta para realizar sus funciones, mismo que se integra por recursos que le son asignados del erario público y no por su patrimonio privado.

"Sirve de apoyo, en lo conducente, la tesis que se comparte, sustentada por el Décimo Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, cuyos datos de identificación, rubro y texto son:

"'PERSONAS MORALES OFICIALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO. IMPROCEDENCIA DEL JUICIO, CUANDO OCURREN EN DEFENSA DE BIENES DEL DOMINIO PÚBLICO.' (se transcribe)

"No pasa inadvertido el contenido de la tesis: 1a. XXXIX/2011, sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es: 'ÓRGANOS DEL ESTADO. ESTÁN LEGITIMADOS PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DEFINITIVA QUE RESUELVE UN JUICIO CIVIL EN EL QUE PARTICIPAN SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD, EN DEFENSA DEL PATRIMONIO PÚBLICO (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 9o. DE LA LEY DE AMPARO).'; sin embargo, se estima que no es aplicable al caso particular, pues en ella se establece que los órganos

del Estado están legitimados para promover juicio de amparo directo contra la sentencia definitiva que resuelve un juicio civil en el que participan sin atributos de autoridad, en defensa del patrimonio público.

"Por tanto, resulta inconcuso que, como se estableció en párrafos precedentes, en el caso particular no se colman los requisitos de legitimación que establece el indicado artículo 9o. de la Ley de Amparo, ya que la Federación ahora quejosa, si bien fungió como parte demandada en el juicio agrario de origen, cierto es que lo hizo en su calidad de ente público, y no como sujeto de derecho privado.

"En tales condiciones, como se adelantó, se actualiza la causal de improcedencia establecida en el artículo 73, fracción XVIII, en relación con los numerales 4o. y 9o. de la Ley de Amparo.

"Consecuentemente, lo procedente es sobreseer en el presente juicio de garantías, con apoyo en el artículo 74, fracción III, del ordenamiento jurídico de la materia.

"Similar criterio adoptó este Tribunal Colegiado al resolver el amparo en revisión administrativo ***** , del Tercer Tribunal Colegiado del Decimoquinto Circuito, con residencia en Mexicali, Baja California, relativo al cuaderno auxiliar ***** , del índice de este órgano constitucional."

SEXTO.—En la especie, debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, pues su existencia constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál de las posturas contendientes debe, en su caso, prevalecer como jurisprudencia.

Al respecto, cabe destacar que para que exista contradicción de tesis se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan: **1.** Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales, aunque no lo sean las cuestiones fácticas que las rodean; y, **2.** Llegado a conclusiones encontradas respecto a la solución de la controversia planteada.

Por tanto, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo para su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se pronunció el Pleno de este Alto Tribunal en la jurisprudencia P/J. 72/2010, que a continuación se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Consti- tución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, indepen- dientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en oca- siones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostiene criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, gene- ralmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADIC- CIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fá- cticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstacu- lizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opues-

tos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (Núm. Registro IUS: 164120. Novena Época. Instancia: Pleno. Jurisprudencia. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P/J. 72/2010, página 7)

En el caso que se examina, de las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito al dictar sus respectivas resoluciones se advierte que **sí existe la contradicción de tesis denunciada.**

En efecto, de los antecedentes de los asuntos examinados por los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que el Comisariado Ejidal, demandó ante el Tribunal Agrario correspondiente, en dos de los casos, la restitución de tierras de su pertenencia, construidas con vías generales de comunicación (tramos carreteros) y la consecuente indemnización derivada de dichos actos (*****) y en otro sólo el pago de la indemnización, habiéndose condenado en un caso, a que se iniciara el procedimiento expropiatorio (*****) y en los tres asuntos, se condenó a la Federación demandada al pago de una indemnización (*****, derivado del amparo directo agrario *****), derivada de una ocupación ilegal de tierras ejidales.

Al conocer del juicio de amparo, seguido por la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y a través del agente del Ministerio Público Federal y en contra de las sentencias dictadas por el Tribunal Agrario (Superior o Unitario), los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre un mismo tema relativo a la legitimación de la Federación para promover el juicio de amparo por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como persona moral oficial para acudir al juicio de garantías.

No obstante que los Tribunales Colegiados de Circuito abordaron el mismo tema, adoptaron posturas diferentes.

En efecto, para el **Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, **se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo**, ya que aquella persona moral pública fue parte

codemandada en el juicio agrario de origen, y en términos del artículo 9o. de la Ley de Amparo,¹ la sentencia reclamada afecta sus intereses patrimoniales, pues en ésta se determina que desconoce el derecho de propiedad que adujo tener la quejosa sobre las tierras en que construyó la carretera, en el tramo que se relata, en tanto fue así, que se le condenó, **previamente a instaurar el procedimiento de expropiación**, a pagar la indemnización correspondiente, por la invasión, con motivo de la construcción, de tierras ejidales del poblado *****.

En ese sentido, el Tribunal Colegiado de Circuito sostuvo, que es patente que esa determinación incide en el patrimonio de la Federación, dado que la citada vía carretera, constituye un bien nacional, de uso común, sujeto al régimen de dominio público de la Federación, en los términos que establece el artículo 7, fracción XI, en relación con los numerales 3o., fracción II y 6o., fracción II, de la Ley General de Bienes Nacionales.²

Añade que máxime que al no poderse restituir las tierras en donde se construyó el tramo carretero de *****, kilómetros ***** al ***** , por manifiesta utilidad pública del servicio que ahí se proporciona, **se condenó** a la Federación al **pago de la indemnización** respecto a la superficie afectada, el cual necesariamente tendría que ser cubierto con su propio peculio, conformante de su patrimonio.

Agrega el Tribunal Colegiado de Circuito, que además, la agente del Ministerio Público que compareció en su representación, tenía personería para actuar en defensa de los intereses de la Federación, por así disponerlo expresamente el artículo 102, apartado A, párrafo cuarto, constitucional, y reiterarlo el artículo 4o., fracción II, inciso b), de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República.

¹ "Artículo 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas. ...

"Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes. ..."

² "Artículo 7 Son bienes de uso común: ...

"XI. Los caminos, carreteras, puentes y vías férreas que constituyen vías generales de comunicación, con sus servicios auxiliares y demás partes integrantes establecidas en la ley federal de la materia; ..."

"Artículo 3 Son bienes nacionales: ...

"II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley; ..."

"Artículo 6 Están sujetos al régimen de dominio público de la Federación: ...

"II. Los bienes de uso común a que se refiere el artículo 7 de esta ley; ..."

En cambio, para el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito**, de los artículos 107, fracción I, constitucional, 1o., fracción I, 4o. y 9o. de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes **carece de legitimación** para promover el juicio de amparo, ya que este juicio únicamente puede promoverse por la parte a quien perjudique el acto o la ley que se reclame, es decir, por aquel a quien el acto reclamado le ocasione un agravio personal y directo. La promoción respectiva puede hacerse por sí o a través de representante o, en los casos establecidos en la Ley de Amparo, por medio de un defensor o pariente.

Añade el Tribunal Colegiado de Circuito, que el juicio de amparo, es el medio jurisdiccional a través del cual los individuos se protegen de las acciones del Estado lesivas a sus derechos fundamentales. De ahí se sigue que el Estado –que actúa a través de las autoridades correspondientes– no es sujeto de esa protección y, por lo mismo, por regla general no puede promover juicio de garantías. La única excepción a esta regla está contenida en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, conforme a la cual, las personas morales oficiales pueden promover dicho juicio constitucional, cuando el acto o ley que reclamen **afecte sus intereses patrimoniales**.

De modo que la sentencia reclamada no causa una afectación a los intereses patrimoniales de la peticionaria del amparo que la legitime para promover el juicio, pues si bien, el artículo 9o. de la Ley de Amparo (vigente en el momento en que se presentó la demanda de garantías) en lo conducente, dispone que las personas morales oficiales tienen la facultad de solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando el acto o la ley reclamada afecta a sus intereses patrimoniales, este numeral contiene una limitación al acceso del juicio de amparo atendiendo a la calidad del quejoso, dado que si éste es una persona moral oficial, sólo puede promover el juicio si la actuación del poder público impacta de forma directa en sus intereses patrimoniales.

De ahí que el Estado puede solicitar el amparo, únicamente cuando se ve afectado en sus intereses patrimoniales, mas no cuando reclama una actuación que lesiona el ejercicio de sus funciones emanado por el mismo aparato estatal, ya que acorde al contenido del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución, las personas morales oficiales tienen la facultad de solicitar el amparo y la protección de la Justicia de la Unión, cuando el acto o la ley reclamada cause una afectación a sus intereses patrimoniales; por ello, si el acto de autoridad sólo afecta el ejercicio de la función pública que la ley les encomienda, obligándolas a llevar a cabo algún acto

que su propia función les autoriza, no tienen legitimación para instar el juicio de amparo, dado que aun cuando el acto reclamado no les favorezca y, por consecuencia, estén obligadas a realizar algún acto, ello no implica una afectación a su patrimonio tal que las autorice a solicitar la protección constitucional.

Agrega el Tribunal Colegiado de Circuito, que si el acto reclamado únicamente vincula a la persona moral oficial a ejercer sus funciones públicas, aun cuando ello implique erogación monetaria, es evidente que la autoridad carece en esas condiciones, de legitimación para promover el amparo, pues en ese supuesto no pierde su calidad de autoridad ni se afecta su esfera patrimonial para los efectos del contenido del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales, ya que este precepto se relaciona con la afectación patrimonial que puede resentir el estado derivado de un acto donde se le considera sujeto de derecho privado, y no de derecho público.

Por su parte, el **Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur**, sostuvo que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes no resiente un agravio personal y directo a través de la sentencia reclamada, porque ésta no afecta sus intereses patrimoniales, esto es, porque la peticionaria instauró el juicio en defensa de su actuación como ente público y no como sujeto de derecho privado.

Añade el Tribunal Colegiado de Circuito, que esta Sala, al resolver la contradicción de tesis 4/2003-SS, indicó que para proteger las garantías individuales contra la acción del Estado existe el juicio de amparo, por lo que si la esencia de tales garantías y del propio juicio constitucional es restringir al poder público para salvaguardar los derechos fundamentales de los gobernados, resulta inconcuso que el propio Estado no puede promover dicho juicio, en tanto que en ejercicio de su función pública no goza de garantías individuales.

No obstante, precisó que tal regla general tiene como excepción lo establecido en el artículo 9o. de la Ley de Amparo, el cual instituye que tratándose de personas morales oficiales, éstas pueden promover el juicio de amparo a través de los funcionarios o representantes que designen las leyes respectivas, siempre y cuando el acto o la ley que se reclama **afecte sus intereses patrimoniales**; ese tipo de interés se origina cuando en ejercicio de su doble personalidad, el Estado se ubica en un plano de coordinación con los particulares y celebra con ellos actos o contratos como cualquier otro gobernado.

Así, la Segunda Sala consideró que en esa hipótesis, el Estado no actúa como ente público, sino en las mismas condiciones que los particulares; por

tanto, contrae obligaciones y adquiere derechos de la misma naturaleza y en la misma forma que todos los demás individuos.

En tales condiciones, concluyó el Tribunal Colegiado de Circuito que la excepción del artículo 9o. de la Ley de Amparo, se refiere a la hipótesis de cuando los organismos de la administración pública no actúan como autoridades, es decir, cuando acuden al juicio de amparo a defender intereses privados, lo que sucede cuando la afectación reclamada se dirige sobre bienes o derechos que les pertenezcan en lo individual, en semejanza a los demás individuos.

De ahí que si una persona moral oficial actúa como ente de derecho público, carece de legitimación para solicitar el amparo, habida cuenta que el juicio de garantías sólo es procedente contra actos de autoridades para tutelar los derechos subjetivos públicos de los gobernados.

Que la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo que la circunstancia de haber actuado en el procedimiento respectivo como autoridad demandada, tampoco les da a éstas legitimación para acudir al juicio de amparo, pues lo único que las faculta para ello, es que defiendan intereses patrimoniales que se circunscriben al ámbito del derecho privado.

De modo que si una persona moral oficial actúa como ente de derecho público, carece de legitimación para solicitar el amparo, y que la sola circunstancia de haber actuado en el procedimiento de origen como parte demandada, no legitima a las personas morales oficiales para acudir a la vía de amparo, por lo que el Tribunal Colegiado de referencia, concluyó que la autoridad demandada en el juicio natural impetrante, carecía de legitimación para ejercer la acción de amparo contra la sentencia dictada por el Tribunal Superior Agrario, pues si bien la ***** , fungió como parte demandada en el juicio agrario de origen, se revela que intervino, a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en su calidad de ente público, esto es, se le demandó sustancialmente la restitución de la superficie de terreno ocupada por una carretera federal, o bien, el pago de dicho inmueble por la pérdida de potencialidad a perpetuidad de la explotación de tal superficie, de ahí que la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a pesar de que fungió como parte demandada, tuvo el carácter de autoridad.

De ahí que la **materia de la contradicción** de tesis denunciada, consista en determinar si la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tiene o no legitimación para promover juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Agrario que le condenaron al pago de

una indemnización derivada de la ocupación ilegal de tierras ejidales a través del establecimiento de tramos carreteros.

No es obstáculo a la conclusión anterior, que los Tribunales Colegiados de Circuito hubiesen resuelto con base en lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Amparo abrogada; toda vez que el artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, también regula lo atinente a la promoción del juicio de amparo por parte de las personas morales públicas cuando se afecte su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares, tal y como se desprende de la reproducción de los numerales que a continuación se reseñan:

LEY DE AMPARO ABROGADA	LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL 2013.
"ARTÍCULO 9o. Las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de amparo, por conducto de los funcionarios o representantes que designen las leyes, cuando el acto o la ley que se reclame afecte los intereses patrimoniales de aquéllas.	"Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares."

Si bien de los numerales citados se advierte que ahora se especifica quiénes son las personas morales públicas que pueden solicitar el amparo cuando un acto afecte sus intereses patrimoniales, como lo son: la Federación, los Estados, el Distrito Federal, los Municipios y cualquier persona moral pública, a diferencia de la ley anterior que aludía en términos generales a personas morales oficiales y se agrega que podrán promover el juicio de amparo cuando se trate no sólo de una norma o de un acto, sino también de una omisión, permanece el aspecto atinente a que dichos entes podrán promover el citado juicio cuando exista una afectación a su patrimonio.

SÉPTIMO.—Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que sustenta esta Segunda Sala conforme a los razonamientos que a continuación se desarrollan:

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido de manera reiterada, que por regla general las personas morales públicas no se encuentran legitimadas para promover juicio de amparo, salvo que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales.

Así se desprende por ejemplo de lo considerado por esta Sala al resolver la contradicción de tesis 27/2010 que en la parte que interesa a continuación se reproduce:

"... Importa mencionar que el juicio de amparo fue concebido como un medio de defensa constitucional para proteger a los particulares contra la acción del Estado que sea perjudicial a sus garantías individuales, las cuales constituyen auténticas restricciones al poder público para salvaguardar los derechos fundamentales de aquéllos.

"En esas condiciones, resulta patente que los órganos del Estado, por regla general, no se encuentran legitimados para promover juicio de garantías, en virtud de que no gozan de ese tipo de prerrogativas, es decir, no son titulares de garantías individuales susceptibles de ser afectados por la actuación de alguna autoridad.

"No obstante, el Poder Constituyente estableció, que las personas morales de derecho público pueden ejercitar excepcionalmente la acción de amparo, en los casos en que la ley o el acto que reclamen afecten sus intereses patrimoniales.

"El artículo 9o. de la Ley de Amparo, consagra la excepción de que se trata, y señala: (lo transcribe)

"A efecto de establecer el debido alcance del precepto transcrito, es importante señalar que la voluntad del legislador en el sentido de permitir que las personas morales oficiales accedan al juicio de garantías, se expresó por primera vez en la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de octubre de mil novecientos diecinueve, la cual constituye el antecedente inmediato de la ley en vigor.

"La legislación en comento derogó las disposiciones del capítulo VI del título II del Código Federal de Procedimientos Civiles del veintiséis de diciembre de mil novecientos ocho, en las que se regulaba la sustanciación del juicio de garantías, y en el artículo primero transitorio se estableció que todos los amparos que se hubieran solicitado desde el uno de mayo de mil novecientos diecisiete debían sujetarse a la sustanciación establecida en aquélla.

"Ahora bien, el artículo 6o. de la citada Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 104 de la Constitución Federal, es del tenor siguiente: (lo transcribe)

"Como es fácil advertir, en el numeral reproducido el creador de la norma estableció por primera vez la posibilidad de que las personas morales oficiales solicitaran la protección de la Justicia Federal.

"En esa tesitura, debe destacarse que desde ese primer ensayo legislativo, se externó la voluntad de que el juicio de amparo no fuera procedente en todos los casos en que lo solicitara una persona moral oficial, habida cuenta que condicionó expresamente la posibilidad de ejercitar la acción constitucional, al hecho de que las citadas personas morales oficiales actuaran en su calidad de 'entidades jurídicas'.

"No obstante, con las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el veintisiete de diciembre de mil novecientos treinta y cinco, dio inicio el proceso de discusión del proyecto de la 'Ley Orgánica de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.'

"Seguido en sus etapas el proceso legislativo correspondiente, el diez de enero de mil novecientos treinta y seis, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la 'Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos', que derogó la legislación anterior del veintidós de octubre de mil novecientos diecinueve.

"De tal modo, la regulación en cuanto a la procedencia del juicio de amparo, tratándose de personas morales oficiales, evolucionó y se consagró en el artículo 9o. de la citada legislación, cuyo texto se encuentra en vigor actualmente.

"Por su importancia, es oportuno reproducir el texto original del artículo 9o. de la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece: (se transcribe).

"La lectura del texto transcrito revela que la disposición esencial respecto del supuesto en que las personas morales oficiales pueden solicitar amparo, a saber, que reclamen una afectación patrimonial, no ha sido modificada desde la entrada en vigor de la ley de que se trata; en contraste, sólo se adicionó en mil novecientos ochenta y ocho lo relativo a que los citados entes están exentos de prestar las garantías que la ley de la materia exige a las partes, por lo que es indudable que por disposición expresa del legislador, la procedencia de la acción constitucional ejercitada por personas morales ofi-

ciales está condicionada a que el perjuicio que resientan sea de carácter patrimonial, esto es, perteneciente o relativo al patrimonio.

"En este sentido, conviene tener presente que la doctrina coincide en señalar que el patrimonio, es el conjunto de derechos subjetivos de una persona susceptibles de valoración pecuniaria que constituyen una universalidad jurídica.

"Sobre el particular, resulta ilustrativo destacar que el patrimonio, como institución jurídica, es definida en la *Enciclopedia Jurídica Mexicana*, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México como 'el conjunto de poderes y deberes apreciables en dinero que tiene una persona'.

"Al respecto, el tratadista Castán Tobeñas sostiene que el patrimonio es el conjunto de relaciones jurídicas activas y pasivas que pertenecen a una persona y que son susceptibles de estimación pecuniaria, es decir, la unidad abstracta de bienes que crea un ámbito de poder económico independiente al que se le imputan como propias obligaciones y deudas.

"Así, agrega el autor, el patrimonio no se conforma con todos los derechos y obligaciones, pues no integran aquél los que no tienen valor económico, como los derechos políticos, o los que son personalísimos, entre éstos, la fama o el prestigio de una persona.

"Por tal motivo, se insiste, la única excepción que contempla la Ley de Amparo a fin de que las personas morales de derecho público estén legitimadas para ejercitar la acción constitucional, radica en que la ley o acto autoritario que reclamen, menoscabe su patrimonio, esto es, que afecte los derechos susceptibles de valoración pecuniaria de los que son titulares, como son los bienes muebles o inmuebles que les sirven directamente para llevar a cabo sus funciones administrativas.

"Sobre el tema estudiado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado en diversas oportunidades los casos en que las personas morales oficiales carecen de legitimación para promover el juicio de amparo, al tenor de los criterios sustentados en los criterios cuyos rubro, texto y datos de publicación, se citan enseguida:

"AMPARO INTERPUESTO POR DEPENDENCIAS DEL GOBIERNO.' (se transcribe)

"PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, POR ACTOS RELACIONADOS CON SERVIDORES PÚBLICOS MIEMBROS DE CUERPOS DE SEGURIDAD PÚBLICA.' (se transcribe)

"IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SE ACTUALIZA CUANDO LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO, EN SU CARÁCTER DE AUTORIDAD, RECLAMA DEL AGENTE DEL MINISTERIO PÚBLICO DE LA FEDERACIÓN LA DETERMINACIÓN DE NO EJERCICIO DE LA ACCIÓN PENAL.' (se transcribe)

"PERSONAS MORALES OFICIALES. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO DIRECTO CONTRA LA SENTENCIA DE UN JUICIO DE NULIDAD QUE DECLARA LA VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DE EJECUCIÓN TENDENTES A HACER EFECTIVA UNA MULTA IMPUESTA A UN FUNCIONARIO PÚBLICO.' (se transcribe)

"DIRECCIÓN DE PENSIONES DEL ESTADO DE JALISCO. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER AMPARO EN SU CARÁCTER DE PARTE DEMANDADA EN UN JUICIO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL DE LO ADMINISTRATIVO DE LA ENTIDAD, EN EL QUE SE RECLAMA LA NEGATIVA DE AQUÉLLA DE OTORGAR UNA PENSIÓN JUBILATORIA.' (se transcribe)

"AMPARO DIRECTO. CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVERLO LAS PERSONAS MORALES OFICIALES DEL ESTADO DE JALISCO Y SUS MUNICIPIOS, CUANDO ACTÚAN COMO AUTORIDADES DEMANDADAS EN UN PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO POR ACTOS RELACIONADOS CON EL FINCAMIENTO DE RESPONSABILIDADES A SUS SERVIDORES PÚBLICOS.' (se transcribe)

"ÓRGANO DEL ESTADO QUE PROMUEVE AMPARO. ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE GARANTÍAS CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTAN SOLAMENTE EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES PÚBLICAS.' (se transcribe)

"FUNCIÓN PÚBLICA. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO CUANDO LOS ACTOS RECLAMADOS AFECTAN SOLAMENTE SU EJERCICIO.' (se transcribe)

"REGISTRO AGRARIO NACIONAL. CARECE DE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO, CUANDO ACTÚA COMO AUTORIDAD.' (se transcribe)

"AYUNTAMIENTO. ES IMPROCEDENTE EL AMPARO SI LO PROMUEVE EN CONTRA DE UNA RESOLUCIÓN ADMINISTRATIVA QUE ANULÓ SUS DETERMINACIONES FISCALES, PORQUE EN TAL HIPÓTESIS COMPARECE COMO AUTORIDAD.' (se transcribe)

"Los criterios transcritos muestran que de la interpretación que se ha efectuado al referido artículo 9o. de la Ley de Amparo, se advierte que las personas morales oficiales podrán ocurrir en demanda de garantías sólo si el acto o la ley que reclamen afecta sus intereses patrimoniales, pero también se ha determinado de manera reiterada, que es improcedente el juicio de amparo promovido por personas morales oficiales cuando actúan como autoridades demandadas en un juicio contencioso local.

"Precisamente con base en esos criterios, y partiendo de que el artículo 113 de la Constitución Federal establece la responsabilidad patrimonial del Estado como una figura instituida para indemnizar a los particulares cuando aquél actúa administrativamente de forma irregular, con la limitante de que el derecho a obtener la indemnización debe surgir a partir de una actuación pública del Estado, o bien, en sus relaciones de derecho público;³ resulta indudable que en el caso, esto es, tratándose de las autoridades que fueron demandadas ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Estado de San Luis Potosí, y condenadas al pago de una indemnización a favor de un particular, no procede el juicio de amparo, pues la demandada que cometió el daño patrimonial, no deja de actuar como autoridad, ..."

Recientemente, tratándose del tema de legitimación de las personas morales oficiales, relacionado con la aplicación del artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, esta Segunda Sala al resolver en el amparo directo en revisión 797/2014 el planteamiento relativo a su inconstitucionalidad por infracción al artículo 17 de la Carta Magna, sostuvo en la parte que interesa lo siguiente:

³ Esta consideración se corrobora con el dictamen de la Cámara de Diputados en donde se afirmó: "... Por tanto, el Estado debe responder de los daños que cause al patrimonio de las personas aun cuando sus funcionarios, en el ejercicio del poder público, incurran en actos u omisiones sin culpa alguna, en virtud de que el Estado moderno ha invadido todos los campos de la vida social, creando con su actuación una multiplicidad de riesgos.

"Además de que la persona no tiene el deber jurídico de soportar un quebranto en su patrimonio, aunque el funcionario obre lícitamente. De lo contrario se rompería el principio de igualdad de los individuos frente a las cargas públicas.

"6. Sea cual fuere la conducta del servidor público, normal o anormal, con culpa o sin culpa, lícita o ilícita, el Estado debe responder por los daños que ocasionen sus agentes, pues sólo debe tomarse en cuenta para ello el daño objetivo que lesione los derechos de los particulares, con motivo de la actividad del Estado."

"QUINTO.— ... El único agravio del recurrente en el que alega la inconstitucionalidad del artículo 7o. de la Ley de Amparo, es infundado de acuerdo a las siguientes consideraciones.

"El recurrente impugna la constitucionalidad del artículo 7o. de la Ley de Amparo, por estimar, en términos generales, que dicho numeral vulnera en su perjuicio el artículo 17 constitucional, al impedirle acudir al juicio de amparo para que se revise la legalidad de una resolución dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro; resolución que no tiene relación alguna con los intereses patrimoniales de dicha persona moral oficial, ya que acudió al juicio de nulidad en defensa de la resolución de trece de octubre de dos mil ocho, dictada en el expediente 954/2008, notificada al actor por oficio SG-04-03-03 por el que se dio respuesta al gobernado a la solicitud de reparación de daño de cuatro de marzo de dos mil ocho.

"A juicio del recurrente, el presente recurso debe estimarse procedente, pues la resolución que ahora reclama se emitió dentro de un procedimiento jurisdiccional en el que estableció una relación de igualdad con el particular involucrado, ya que ambos se sometieron a la decisión de la autoridad jurisdiccional, y el juzgador, como piedra angular, debe mantener el equilibrio entre las partes.

"Ahora bien, para analizar la constitucionalidad del artículo 7o. de la Ley de Amparo, es importante considerar, en primer lugar, que de conformidad con el artículo 103 de nuestra Constitución General, el juicio de amparo tiene por único objeto proteger los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y Tratados Internacionales, en contra de los actos de autoridad.⁴

"Por su parte, el artículo 107 constitucional establece que la procedencia del juicio de amparo requiere solicitud de parte agraviada,⁵ lo que implica que el promovente del juicio deberá ser titular de algún derecho fundamental que se estime vulnerado por el acto de autoridad.

⁴ "Artículo 103. Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

⁵ "Artículo 107. Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:

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

"A grandes rasgos, de nuestro Texto Constitucional se desprende que el juicio de amparo es un medio de protección de los derechos fundamentales frente a los actos de autoridad. Lo anterior se explica ya que históricamente estos derechos han sido sancionados en las diversas cartas constitucionales como resultado de luchas o revoluciones que, en diferentes momentos, han rasgado el velo de normalidad y naturalidad que ocultaba una opresión o discriminación precedente. Estos derechos han sido siempre conquistados como otras tantas formas de tutela en defensa de los sujetos más débiles, contra la ley del más fuerte que regía en su ausencia.⁶ Así, los derechos fundamentales nacen como derechos contra el Estado, es decir, contra los poderes públicos aunque sean democráticos o de mayoría.⁷

"Ahora bien, el artículo 7o. de la Ley de Amparo vigente, cuya constitucionalidad se cuestiona por el recurrente, establece que:

"Artículo 7o. La Federación, los Estados, el Distrito Federal, los municipios o cualquier persona moral pública podrán solicitar amparo por conducto de los servidores públicos o representantes que señalen las disposiciones aplicables, cuando la norma general, un acto u omisión los afecten en su patrimonio respecto de relaciones jurídicas en las que se encuentren en un plano de igualdad con los particulares.

"Las personas morales oficiales estarán exentas de prestar las garantías que en esta ley se exige a las partes."

"De la lectura del artículo anterior, se desprende que para el legislador, las autoridades únicamente pueden solicitar el amparo y protección de la Justicia Federal por excepción, cuando se trate de defender sus intereses patrimoniales.

"Esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha interpretado que por intereses patrimoniales de las personas morales oficiales se debe entender, los derechos privados de éstas, esto es, cuando actúen en relaciones de coordinación con los particulares como si fueran personas de derecho privado.

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

⁶ Luigi Ferrajoli, Análisis de un problema: cuatro significados de la pregunta ¿qué son los derechos fundamentales? en *Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, España, Editorial Trotta, cuarta edición, página 363.

⁷ Luigi Ferrajoli, *Derechos Fundamentales en Los fundamentos de los derechos fundamentales*, Madrid, España, Editorial Trotta, cuarta edición, página 38.

"En efecto, este Alto Tribunal ha distinguido entre los actos que realizan los órganos del Estado como entidad soberana, esto es, en un nivel de supraordinación, por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

"La razón de ser de dicha distinción, radica en la naturaleza del juicio de amparo, como medio de control del poder público a favor de los gobernados, por lo que no puede el propio poder público acudir al amparo para defender la legalidad de actos de autoridad.

"En cambio, los órganos del Estado sí están legitimados para promover juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelve una acción civil, ejercida por alguno de ellos para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, pues en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación que establece el indicado artículo 7o.

"De la interpretación de este artículo, se puede observar, que a pesar de que las personas morales de derecho público no son titulares de derechos fundamentales, el legislador consideró conveniente que en los casos en que éstas actúen como personas morales de derecho privado puedan promover juicio de amparo. Esto se explica, porque en estos casos el Estado no actúa con potestad, sino que se relaciona en un plano de igualdad con los particulares, por lo que el legislador recurre a una ficción y le otorga los mismos derechos a las personas morales oficiales que a las personas de derecho privado."

De lo anterior se advierte que, tratándose tanto de la Ley de Amparo abrogada como de la vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, este Alto Tribunal ha distinguido entre los actos que revistan los órganos del Estado como entidad soberana, es decir, en un nivel de supra a subordinación por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria, de los actos que realizan en un nivel de coordinación con los particulares, sin atributos de autoridad.

La anterior distinción obedece a la naturaleza del juicio de amparo como medio de control del poder público en favor de los gobernados, en que este último no puede acudir al amparo para defender la legalidad de los actos de autoridad.

En cambio, las personas morales públicas sí se encuentran legitimadas para promover el juicio de amparo en contra de la sentencia definitiva que resuelva una acción civil ejercida por alguna de ellas para reclamar prestaciones de carácter patrimonial que corresponden al erario público, pues en esta hipótesis se colman los requisitos de legitimación.

De ahí que por igualdad de razón debe estimarse que las personas morales oficiales están legitimadas para promover juicio de amparo en contra de las sentencias que resuelvan una acción agraria en la que se les haya reclamado el pago de una indemnización derivada de una conducta que no ha sido autoritaria, como lo es la ocupación ilegal de tierras ejidales, en tanto que en esos casos el pago de la indemnización que se reclama se trata de una prestación de carácter patrimonial que si bien tiene incidencia en el erario público, dichas personas morales públicas fueron juzgadas en un nivel de coordinación con los particulares sin atributos de autoridad.

En la especie, la Federación por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes fue demandada por sujetos ejidales ante el Tribunal Agrario, a quienes se les reclamó la restitución de las tierras ejidales originada por su indebida ocupación, así como el consecuente pago de una indemnización derivada de dicha conducta irregular, la cual no obedeció a acto autoritario alguno, sino que dicho ente público, fue juzgado por el Tribunal Agrario despojado de su imperio y se le condenó al pago de una indemnización.

En efecto, cabe destacar que el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que del análisis de lo dispuesto en los artículos 1o., 163, 164, 170, 171, 178, 182, 185 a 187 y 189 de la Ley Agraria, así como de los artículos 1o. y 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, se advierte que a partir de la entrada en vigor de tales ordenamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, se estableció una nueva distribución de competencias en materia Federal en los temas relacionados con la tenencia de la tierra creándose una instancia jurisdiccional con potestad de resolver conflictos que responde a una interpretación del espíritu que inspiró tanto al Constituyente como al legislador ordinario al establecer las normas reguladoras de los derechos de la clase campesina y de los procedimientos judiciales para su defensa y preservación, esto es, se creó un órgano administrativo competente, para conocer y dirimir, entre otros, los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras a través de un procedimiento ágil y sencillo en el que impera el principio de oralidad.

Así se desprende de la tesis del Tribunal Pleno que a continuación se reproduce:

"PROCEDIMIENTO AGRARIO. LA LEY AGRARIA Y LA LEY ORGÁNICA DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS, PUBLICADAS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL VEINTISÉIS DE FEBRERO DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y DOS, QUE LO REGULAN, NO TRANSGREDEN LA GARANTÍA DE AUDIENCIA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 14 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.— La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció en la tesis jurisprudencial

P./J. 47/95, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, de rubro: 'FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.', que la garantía de audiencia implica el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento que garanticen una oportuna y adecuada defensa previa al acto de privación, consistentes en la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa, y el dictado de una resolución que dirima la cuestión debatida. En congruencia con tal criterio, debe decirse que la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el veintiséis de febrero de mil novecientos noventa y dos, que regulan el procedimiento agrario, no transgreden la referida garantía constitucional. Ello es así, porque del análisis de lo dispuesto en los artículos 1o., 163, 164, 170, 171, 181, 182, 185 a 187 y 189 de la Ley Agraria, así como en los diversos artículos 1o. y 18 de la ley orgánica mencionada, se advierte que a partir de la entrada en vigor de tales ordenamientos se estableció una nueva distribución de competencias en materia federal en los temas relacionados con la tenencia de la tierra en nuestro país, creándose una instancia jurisdiccional con potestad de resolver conflictos que responde a una interpretación del espíritu que ha inspirado tanto al Constituyente como al legislador ordinario al establecer las normas reguladoras de los derechos de la clase campesina y de los procedimientos judiciales para su defensa y preservación, esto es, se creó un órgano administrativo competente para conocer y dirimir, entre otros, los conflictos de tenencia de parcelas ejidales, previéndose un procedimiento ágil y sencillo, en el que impera el principio de oralidad, a través de una audiencia en la que se hace saber a las partes sus pretensiones, exhortándolas para solucionar el conflicto a través de una amigable composición, que de no lograrse, hará que se continúe con la fase de ofrecimiento y desahogo de pruebas y seguir, posteriormente, con la etapa de alegatos, concluyendo así dicha diligencia para, finalmente, proceder al dictado de la sentencia correspondiente, en la que el análisis se realiza sin sujeción a reglas, a verdad sabida y buena fe guardada, cumpliéndose con ello las formalidades esenciales del procedimiento." (Novena Época. Núm. Registro IUS: 191128. Instancia: Pleno. Tesis aislada. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XII, septiembre de 2000, materias constitucional y administrativa, tesis P. CXLI/2000, página 35)

De la distribución de competencias del Tribunal Agrario antes reseñada, se advierte que dicho órgano está facultado para conocer de temas relacionados con la tenencia de la tierra y cuenta con la facultad para conocer de conflictos relacionados con los derechos de la clase campesina que a su vez se relacionen con intereses particulares, como acontece por ejemplo con los conflictos sucesorios, etcétera.

Por tanto, si la Federación por conducto del procurador general de la República y/o por conducto de las diversas dependencias de la administración pública federal conjunta o separadamente, acude al juicio agrario con motivo de una demanda promovida en su contra por un sujeto agrario actor el cual le demandó el pago de una indemnización derivada de una conducta que no obedeció a un acto autoritario sino con motivo de una ocupación ilegal de las tierras ejidales, es de concluirse que dicho ente público acudió al citado juicio despojado de su calidad de ente soberano y fue juzgado por el Tribunal Agrario en un nivel de coordinación con los sujetos ejidales, sin atributos de autoridad, lo cual le permite encontrarse legitimada para promover el juicio de garantías en contra de la decisión del tribunal que afecta sus derechos patrimoniales.

En similares términos se ha pronunciado esta Segunda Sala al resolver por unanimidad de votos el amparo directo 37/2013, en sesión de trece de noviembre de dos mil trece, en el que se resolvió que la Federación sí tiene legitimación para promover juicio de amparo en contra de una sentencia agraria en la que se le condenó al pago de una cierta cantidad ya que compareció al juicio agrario como parte demandada, esto es, en un plano de igualdad con el ejido actor en defensa de sus intereses patrimoniales afectados, conclusión que se advierte de la ejecutoria de esta Sala que en la parte conducente a continuación se reproduce:

"CUARTO.—Causas de improcedencia. La tercero perjudicada, mediante escrito presentado el ocho de agosto de dos mil trece ante la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hizo valer, vía alegatos, la actualización de las siguientes causas de improcedencia:

"...

"2. La de falta de legitimación, dado que a su juicio la Federación actuó con el carácter de autoridad, motivo por el cual no se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo.

"...

"Por otra parte, respecto de la segunda causa de improcedencia, en donde se sostiene que la Federación actuó como autoridad en el juicio natural motivo por el cual no se encuentra legitimada para promover amparo, también debe declararse infundada, pues del análisis de las constancias de autos se advierte claramente que compareció como parte demandada, colocándose en un plano de igualdad frente a la hoy tercero perjudicada, además de que resultó afectada en sus intereses patrimoniales dada la condena decretada en su contra, de ahí que no se actualice la causa de improcedencia en comento."

Asimismo, esta Segunda Sala se ha pronunciado en similar sentido, al resolver el amparo en revisión 79/2014, en sesión de treinta de abril de dos mil catorce, aun cuando en esa ejecutoria tuvo como antecedente el reclamo de una resolución incidental dictada por el Tribunal Agrario en un juicio en que a la Federación se le reclamó la actualización del pago de una indemnización y acudió al procedimiento en defensa de sus intereses patrimoniales habiéndose ubicado en un plano de igualdad con el ejido actor, reconociéndosele su legitimación para promover el juicio de garantías.

En congruencia con lo anterior, la Federación se encontraba legitimada para promover el juicio de garantías por conducto del procurador general de la República y/o las dependencias de la Administración Pública Federal, en términos de las leyes y disposiciones reglamentarias.

En consecuencia, atento a las consideraciones anteriores, debe de prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que establece lo siguiente:

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO. Las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter: como entes dotados de poder público y como personas morales de derecho privado. En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hallan investidas mientras que, en el segundo, actúan en condiciones similares a la de los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y forma que éstos y, por regla general, las personas morales oficiales no tienen legitimación para promover juicio de amparo, salvo que la ley o el acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, acorde con el artículo 7o. de la Ley de Amparo, que coincide con el numeral 9o. de la Ley abrogada. En consecuencia, cuando la Federación por conducto del procurador general de la República y/o de las demás dependencias de la administración pública federal, conjunta o separadamente, comparece ante el Tribunal Agrario porque se le reclama el pago de una indemnización generada por una actuación carente de carácter autoritario, como es la ocupación ilegal de tierras ejidales, se concluye que se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo contra la condena que le fuera decretada, toda vez que puede acudir al procedimiento en defensa de sus intereses patrimoniales despojada de imperio, ubicándose en un plano de coordinación con el actor.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

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

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*; y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Sergio A. Valls Hernández, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán y Ministro presidente Luis María Aguilar Morales. La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos votó en contra. El señor Ministro José Fernando Franco González Salas votó contra algunas consideraciones. Fue ponente la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

LEGITIMACIÓN EN EL JUICIO DE AMPARO. LA TIENE LA FEDERACIÓN PARA PROMOVERLO, POR CONDUCTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA Y/O DE LAS DEPENDENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, CONJUNTA O SEPARADAMENTE, CONTRA LA SENTENCIA DICTADA POR EL TRIBUNAL AGRARIO QUE RESUELVE UN JUICIO EN EL QUE PARTICIPA SIN ATRIBUTOS DE AUTORIDAD Y EN DEFENSA DE SU PATRIMONIO. Las personas morales oficiales pueden actuar con un doble carácter: como entes dotados

de poder público y como personas morales de derecho privado. En el primer caso, su acción proviene del ejercicio de las facultades de que se hallan investidas mientras que, en el segundo, actúan en condiciones similares a la de los particulares, esto es, contraen obligaciones y adquieren derechos de la misma naturaleza y forma que éstos y, por regla general, las personas morales oficiales no tienen legitimación para promover juicio de amparo, salvo que la ley o el acto que reclamen afecte sus intereses patrimoniales, acorde con el artículo 7o. de la Ley de Amparo, que coincide con el numeral 9o. de la Ley abrogada. En consecuencia, cuando la Federación por conducto del Procurador General de la República y/o de las demás dependencias de la Administración Pública Federal, conjunta o separadamente, comparece ante el Tribunal Agrario porque se le reclama el pago de una indemnización generada por una actuación carente de carácter autoritario, como es la ocupación ilegal de tierras ejidales, se concluye que se encuentra legitimada para promover el juicio de amparo contra la condena que le fuera decretada, toda vez que puede acudir al procedimiento en defensa de sus intereses patrimoniales despojada de imperio, ubicándose en un plano de coordinación con el actor.

2a./J. 105/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 164/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero en Materia Administrativa del Tercer Circuito, Quinto de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur y Décimo Octavo en Materia Administrativa del Primer Circuito. 27 de agosto de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Sergio A. Valls Hernández, Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales; votó con salvedad José Fernando Franco González Salas. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Décimo Octavo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 708/2012, el sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito, al resolver el amparo directo 167/2013, y el diverso sustentado por el Quinto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Quinta Región, con residencia en La Paz, Baja California Sur, al resolver el amparo directo 200/2013.

Tesis de jurisprudencia 105/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal en sesión privada del veinticuatro de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS MEDIANTE RECLAMACIÓN EN EL TRÁMITE DE LA REVISIÓN FISCAL. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE HAYA EFECTUADO A LAS AUTORIDADES.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 224/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL TRIBUNAL COLEGIADO DEL VIGÉSIMO QUINTO CIRCUITO. 27 DE AGOSTO DE 2014. MAYORÍA DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. DISIDENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ. PONENTE: MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MARÍA ANTONIETA DEL CARMEN TORPEY CERVANTES.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer de la presente denuncia de posible contradicción de criterios, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 227, fracción II, de la Ley de Amparo y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, vigentes estos últimos a partir del tres de abril de dos mil trece, en relación con los puntos primero y segundo, fracción VII, del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo de dos mil trece, vigente a partir del veintidós siguiente, en virtud de que se trata de una posible contradicción de criterios sustentados entre Tribunales Colegiados de distinto circuito en que la materia de los asuntos corresponde a la administrativa, especialidad de esta Sala, y resulta innecesaria la intervención del Tribunal Pleno.

SEGUNDO.—La denuncia de la contradicción de tesis proviene de parte legítima, toda vez que fue formulada por uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyo criterio forma parte de uno de los diversos de la denuncia, en términos de lo dispuesto en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo en vigor.

TERCERO.—**El Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, al resolver el veintisiete de junio de dos mil catorce, el recurso de reclamación ***** , sostuvo, en la parte que interesa, lo siguiente:

"PRIMERO.—Este tribunal es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en los artículos 104, primer párrafo, de la vigente Ley de Amparo y 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se reclama un acuerdo de trámite dictado por la presidencia de este Tribunal Colegiado, dentro de un recurso de revisión fiscal de su competencia.

"SEGUNDO.—Es innecesario transcribir las consideraciones que sustentan el auto recurrido, así como los agravios formulados en su contra, porque existe imposibilidad jurídica para estudiarlos, por las razones que enseguida se exponen:

"El artículo 63, último párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que la revisión fiscal deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo, en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

"Por otro lado, el artículo 91 de esa normatividad prevé: 'Artículo 91.' (se transcribe)

"De ello se sigue que corresponde al presidente del Tribunal Colegiado de Circuito emitir la decisión de trámite respectivo sobre la procedencia del recurso de revisión.

"Decisión respecto de la cual procede como medio de defensa el recurso de reclamación, previsto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, que establece: 'Artículo 104.' (se transcribe)

"De ese artículo destaca que el término para interponer recurso de reclamación contra acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito es de tres días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del auto impugnado.

"Por su parte, los numerales 26, fracción II, incisos a) y b), y 31, fracciones I, primer párrafo, y II, todos de la Ley de Amparo disponen: 'Artículo 26.' (se transcribe). 'Artículo 31.' (se transcribe)

"Del anterior marco jurídico se colige que la regla general es que las notificaciones surten efectos al día siguiente al en que se practicaron.

"Mientras la excepción es que las notificaciones a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceras interesadas surten efectos desde el momento en que se practicaron si ello ocurrió en día hábil.

"Conforme al artículo 11 del Código Civil Federal, la excepción a la regla general sólo es aplicable a los casos que estén expresamente especificados en la ley, esto es, son de aplicación estricta.

"Apoya a lo anterior el criterio emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ... que dice: 'EXCEPCIONES.' (se transcribe)

"Luego, de no estar en el caso de una notificación practicada a autoridades, sean responsables o terceras interesadas, las notificaciones surten efectos al día siguiente al en que se practicaron, conforme a la regla general.

"Ilustra lo anterior el criterio sustentado por el Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito en la tesis ... que dice: 'NOTIFICACIONES EN EL JUICIO DE AMPARO. LAS REALIZADAS A LAS AUTORIDADES QUE NO SEAN RESPONSABLES NI ACTÚEN COMO TERCEROS INTERESADOS, SURTEN EFECTOS AL DÍA SIGUIENTE AL EN QUE SE REALICEN (LEGISLACIÓN VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013).' (se transcribe)

"Conforme a lo anterior, como la autoridad recurrente no es autoridad responsable ni autoridad tercera interesada, las notificaciones que se le practiquen en el trámite de una revisión fiscal surten efectos al día siguiente de verificada aquélla.

"Conclusión que, incluso, es acorde con el sistema previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece: 'Artículo 70.' (se transcribe)

"Así, mediante oficio *****, de catorce de abril de dos mil catorce, se notificó el auto impugnado al administrador local jurídico de Ciudad Victoria, Tamaulipas, del Servicio de Administración Tributaria.

"Esa notificación se practicó el dieciséis de mayo de dos mil catorce, según se desprende del acuse de recibo respectivo ... y surtió efectos el diecinueve de esos mes y año, toda vez que el diecisiete y dieciocho no cuentan por ser sábado y domingo e inhábiles, en términos del artículo 19 de la Ley de Amparo.

"De manera que el término de tres días a que se refiere el numeral 104, segundo párrafo, de la ley de la materia transcurrió del veinte al veintidós de mayo de dos mil catorce.

"El recurso de reclamación se recibió en la Oficialía de Partes de este Tribunal Colegiado el tres de junio del presente año, esto es, con posterioridad al vencimiento del plazo previsto para ello.

"Entonces, es claro que la presentación de ese recurso es extemporánea y, por tanto, procede desecharlo.

"Sin que sea obstáculo para arribar a esa conclusión que el escrito de reclamación se presentara ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional Norte Centro III y Cuarta Auxiliar del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el veintiuno de mayo de dos mil catorce, pues si bien el artículo 104 de la Ley de Amparo nada dice sobre ante cuál autoridad debe presentarse, lo cierto es que del análisis de esa disposición, en conjunto con lo previsto por los numerales 81 y 176 *ibídem*, se colige que ese medio de defensa debe interponerse ante la autoridad que haya emitido el acuerdo o acuerdos impugnados, en este caso, directamente ante este Tribunal Colegiado de Circuito y su presentación ante un órgano distinto no interrumpe el término establecido por el artículo 104 de la Ley de Amparo.

"Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 149/2005, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ... que establece: 'RECLAMACIÓN. LA PRESENTACIÓN DEL RECURSO ANTE UN ÓRGANO JUDICIAL DISTINTO AL QUE PERTENEZCA EL PRESIDENTE QUE DICTA EL ACUERDO IMPUGNADO NO INTERRUMPE EL TÉRMINO PARA SU INTERPOSICIÓN.' (se transcribe)

"Jurisprudencia que se estima aplicable en términos de lo previsto en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, en la medida que interpreta los numerales 103, con relación al 83, 163 y 165, todos de la abrogada ley de la materia, cuyos textos no se oponen a precepto alguno de aquélla.

"TERCERO.—Los artículos 225 a 227 de la Ley de Amparo en vigor establecen: 'Artículo 225.' (se transcribe). 'Artículo 226.' (se transcribe). 'Artículo 227.' (se transcribe)

"De esos artículos es menester destacar que la jurisprudencia por contradicción se establece, al dilucidar los criterios discrepantes sostenidos entre las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, entre los Plenos de Circuito o entre los Tribunales Colegiados de Circuito.

"Que el Pleno o las Salas indicadas, según la materia, resuelven las contradicciones de tesis que se suscitan entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y, en ese supuesto, tienen legitimación para denunciar la contradicción, los Tribunales Colegiados de Circuito que sustentaron las tesis discrepantes y sus integrantes.

"Es conveniente aclarar que el concepto de 'tesis' contemplado en ese numeral, no implica, necesariamente, que el criterio jurídico discordante esté distinguido con un rubro, un texto y los datos de identificación respectivos, sino únicamente la existencia de una resolución pronunciada por un órgano jurisdiccional, en un asunto de su competencia; por ese motivo, este tribunal analiza la posibilidad de denunciar un criterio contradictorio, aun cuando esta ejecutoria no esté contenida formalmente en una tesis.

"Al respecto, es conveniente citar la tesis sesenta y dos del Pleno del Máximo Tribunal del País ... que dice: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS OPUESTOS.' (se transcribe)

"Jurisprudencia que se invoca con apoyo en el artículo sexto transitorio de la Ley de Amparo en vigor, porque no contraviene disposiciones de esa legislación.

"En la tesis aislada I.1o.A.18 K (10a.), publicada el trece de junio de dos mil catorce en el *Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito sostuvo el siguiente criterio: 'REVISIÓN FISCAL. LAS NOTIFICACIONES PRACTICADAS A LA AUTORIDAD RECURRENTE DESDE SU RADICACIÓN ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, SURTEN EFECTOS EN EL MOMENTO EN QUE HAYAN SIDO PRACTICADAS.' (se transcribe)

"Como puede observarse, ahí se definió que las notificaciones a las autoridades que promuevan una revisión fiscal se rigen, analógicamente, por las disposiciones atinentes a las autoridades responsables y terceras interesadas, en lo que interesa, por el artículo 31, fracción I, de la Ley de Amparo, conforme al cual aquéllas surten sus efectos en el momento en que se hayan practicado.

"Ahora bien, como en la presente ejecutoria se sostuvo que las notificaciones a las autoridades que no revistan el carácter de responsables o de terceras interesadas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo, surten sus efectos a partir del día siguiente al

en que se practicaron, es claro que existe contradicción entre los criterios sustentados por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y este órgano jurisdiccional, y como pertenecen a circuitos diferentes, con apoyo en el artículo 226, fracción II, de la Ley de Amparo, procede denunciar esa contradicción de tesis a la Suprema Corte de Justicia de la Nación y enviársele copia certificada de la presente resolución, a fin de que decida cuál de esos criterios debe prevalecer."

CUARTO.—El **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación *****, relativo al **recurso de revisión *******, resuelto el catorce de mayo de dos mil catorce, sostuvo lo siguiente:

"PRIMERO.—Este tribunal es competente para conocer de la reclamación, de conformidad con lo establecido por los artículos 104 de la Ley de Amparo y 37, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en virtud de que se interpone contra un auto de trámite dictado por el presidente de este órgano judicial.

"SEGUNDO.—No se examinarán los argumentos que propone la inconforme a título de agravios, en virtud de que este órgano advierte un motivo para desechar el recurso de reclamación.

"Con el propósito de justificar tal decisión, es conveniente informar, primeramente, el contenido del artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal:

"'Artículo 104.' (se transcribe)

"El precepto transcrito establece que la tramitación del recurso de revisión administrativa que se interponga contra las resoluciones definitivas que dicten los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, Federal y del Distrito Federal, se sujetará a lo que disponga la Ley de Amparo para el recurso de revisión en el juicio de amparo en la vía indirecta.

"La disposición constitucional debe entenderse en el sentido de que las reglas de ese ordenamiento legal serán aplicables a partir de que el medio de defensa quede radicado ante el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento.

"Ello se destaca para evitar confusión en cuanto a la regulación a la que está sujeta su interposición.

"Es decir, solamente a partir del auto inicial que dicte el Tribunal Colegiado de Circuito cobrará aplicación la Ley de Amparo, mientras que la manera de computar el plazo para hacer valer el recurso, la forma en que se debe notificar la sentencia que se combata y el momento en que surte efectos, está sujeto a lo que disponga la legislación del juicio contencioso administrativo federal.

"Explicado lo anterior, no debe perderse de vista que la revisión administrativa es un medio de defensa establecido a favor de las autoridades; de modo que, en todos los casos, la parte recurrente actuará en defensa de un acto emitido por la administración con base en potestades públicas.

"De ahí que, tratándose de los aspectos relacionados con la notificación de resoluciones, a partir de que se radique la revisión administrativa, cobran aplicación en forma analógica las disposiciones de la Ley de Amparo atinentes a las autoridades, ya sean responsables o terceras interesadas, concretamente, sus artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28, fracción I y 31, fracción I, que establecen: 'Artículo 26.' (se transcribe). 'Artículo 28.' (se transcribe). 'Artículo 31.' (se transcribe)

"De la intelección conjunta de los preceptos transcritos se sigue que, tratándose de autoridades, ya sean responsables o terceras interesadas, las notificaciones deberán efectuarse por oficio que deberá entregarse en sus oficinas principales, además, que la notificación surtirá efectos desde el momento en que se haya practicado.

"Cabe precisar que si bien conforme a la ley abrogada, únicamente respecto de las autoridades responsables las notificaciones surtían efectos inmediatamente, la legislación vigente no deja margen de interpretación, pues expresamente se dispuso que tal regla también cobraría aplicación tratándose de las autoridades que actuaran como terceras interesadas.

"Lo anterior pone de relieve la intención del legislador de unificar para todas las autoridades, con independencia del carácter que les asiste, la manera de comunicarles las decisiones de los órganos de amparo y el momento en que surten sus efectos.

"De este modo, si la revisión administrativa es un medio de defensa creado a favor de las autoridades, para que, a través del titular de la unidad que corresponda, defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se hallan investidas, no puede más que concluirse que las notificaciones que les sean practicadas a partir de la radicación del recurso

deben realizarse por oficio y surten efectos en el momento en que se hayan practicado, pues así lo establecen las disposiciones de la Ley de Amparo aplicables a las autoridades, cualquiera que sea la calidad que les asista.

"Expuesto lo anterior, se toma en cuenta que el artículo 104 de la Ley de Amparo dispone la procedencia del recurso de reclamación en contra de los autos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito, el cual deberá interponerse por escrito dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución controvertida.

"En el caso, según se desprende de la constancia de recibo, el proveído que se combate fue notificado por oficio al administrador local jurídico ***** del Distrito Federal del Servicio de Administración Tributaria el treinta de abril de dos mil catorce, por lo que el plazo de tres días transcurrió del viernes dos de mayo al miércoles siete siguiente, descontando en el cómputo el jueves uno y del sábado tres al lunes cinco del último mes en cita, por haber sido inhábiles, de conformidad con lo dispuesto en los diversos 19 de la Ley de Amparo y 163 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

"Sin embargo, el oficio del recurso de reclamación se recibió en la oficina de correspondencia común de los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa del Primer Circuito el ocho de mayo de dos mil catorce, es decir, al cuarto día hábil.

"Consecuentemente, si el medio de impugnación se hizo valer fuera del plazo legal, lo que se impone es desecharlo."

Del anterior criterio derivó la tesis que enseguida se reproduce:

"REVISIÓN FISCAL. LAS NOTIFICACIONES PRACTICADAS A LA AUTORIDAD RECURRENTE DESDE SU RADICACIÓN ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, SURTEN EFECTOS EN EL MOMENTO EN QUE HAYAN SIDO PRACTICADAS.—De conformidad con el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal, el trámite del recurso de revisión administrativa que se interponga contra las resoluciones definitivas que dicten los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, tanto Federal como del Distrito Federal, se sujetará a lo que establezca la Ley de Amparo para la revisión en el juicio de amparo en la vía indirecta; disposición que debe entenderse en el sentido de que las normas de ese ordenamiento legal serán aplicables desde que el

medio de defensa quede radicado ante el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, mientras que las reglas que deberán observarse para su interposición, entre otras, la forma en que debe notificarse la sentencia que se recurra, el momento en que surte efectos y el plazo, son las que prevea la legislación del juicio contencioso administrativo. Si se tiene en cuenta que, en todos los casos, en la revisión administrativa el inconforme será una autoridad actuando en defensa de un acto emitido por la administración con base en potestades públicas, las notificaciones que el Tribunal Colegiado de Circuito practique se rigen, analógicamente, por las disposiciones atinentes a las autoridades responsables y terceras interesadas, concretamente, por los artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28, fracción I, y 31, fracción I, de la Ley de Amparo, conforme a los cuales, las notificaciones surten efectos en el momento en que se hayan practicado." [Registro IUS: 2006722. Décima Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de tesis: aislada. Fuente: *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Publicación: Libro 7, Tomo II, junio de 2014, materia administrativa, tesis I.1o.A.18 K (10a.), página 1814]

QUINTO.—Como cuestión previa, cabe determinar si la presente contradicción de tesis reúne o no los requisitos para su existencia.

Al respecto, de los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 226 de la actual Ley de Amparo, se advierte que la figura de la contradicción de tesis se presenta cuando existen dos o más criterios discrepantes, divergentes u opuestos en torno de la interpretación de una misma norma jurídica o punto concreto de derecho y que, por seguridad jurídica, deben uniformarse a través de la resolución que establezca la jurisprudencia que debe prevalecer y, dada su generalidad, pueda aplicarse para resolver otros asuntos de idéntica o similar naturaleza.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que enseguida se transcribe:

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien

sostengan 'tesis contradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución." (No. Registro IUS: 164120. Novena Época. Instancia: Pleno. Tipo de tesis: jurisprudencia. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXXII, agosto de 2010, materia común, tesis P./J. 72/2010, página 7)

En la especie, de las consideraciones sustentadas por cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito, se advierte que **sí existe la contradicción de tesis denunciada**.

Lo anterior, en razón de que los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron sobre un mismo tema, esto es, determinar, conforme a la nueva Ley de Amparo, cuándo surten efectos las notificaciones practicadas a la autoridad recurrente en el trámite de una revisión fiscal seguida ante un Tribunal Colegiado de Circuito, específicamente, tratándose de la interposición del recurso de reclamación en contra del desechamiento de la citada revisión.

Si bien los Tribunales Colegiados de Circuito se pronunciaron respecto del citado tema, lo cierto es que adoptaron posiciones opuestas.

En efecto, el **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, al resolver el recurso de reclamación ***** , fundamentalmente, sostuvo que el último párrafo del artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo dispone que la revisión fiscal debe tramitarse de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Amparo, en cuanto a la regulación del citado recurso.

De ahí que si el artículo 91 de la Ley de Amparo establece que el presidente del órgano jurisdiccional, según corresponda, dentro de los tres días siguientes a la recepción del citado medio de defensa calificará su procedencia y lo admitirá o lo desechará, cuya decisión puede impugnarse de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104 de la Ley de Amparo, a través del recurso de reclamación, el término para interponer este último medio de defensa es de tres días contados a partir del día siguiente al en que **surta efectos la notificación del acto impugnado**.

Lo anterior, por considerar que, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 26, fracción II y 31, fracciones I, primer párrafo, y II, de la Ley de Amparo, la **regla general** es que las notificaciones en los juicios de amparo surten efectos desde el día siguiente al en que se practicaron, sólo que como una **excepción**, cuando se trata de la notificación a las autoridades responsables y a las que tengan el carácter de terceras interesadas, **surten sus efectos desde el momento en que se practicaron**, si ello ocurrió en un día hábil.

Añade el Tribunal Colegiado de Circuito que, de conformidad con lo dispuesto con el artículo 11 del Código Civil Federal, la **excepción** a la regla general sólo es aplicable a los casos que estén expresamente especificados en la

ley, esto es, son de aplicación estricta, tal y como lo sostuvo el Tribunal Pleno en la tesis de voz: "EXCEPCIONES.", que establece que "las excepciones que establece la ley, son de aplicación estricta", por lo que si, en la especie, la autoridad recurrente **carece del carácter de responsable o de tercera interesada, las notificaciones** que se practiquen en el trámite de una revisión fiscal **surtien efectos al día siguiente al en que se realicen**, de conformidad con la **regla general**, lo que, incluso, es acorde con lo previsto en el artículo 70 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala que: "las notificaciones surtirán sus efectos, el día hábil siguiente a aquel en que fueron hechas."

Si bien el tribunal del conocimiento desechó el recurso de reclamación interpuesto, ello obedeció a que aun cuando tomó en cuenta en el cómputo que la notificación del auto impugnado se realizó considerando que surtió efectos al día siguiente al en que se practicó, resultó extemporánea su interposición.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al resolver el recurso de reclamación ***** , esencialmente, sostuvo que de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 104, fracción III, constitucional, la tramitación del recurso de revisión que se interponga contra las resoluciones definitivas que dicten los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, Federal y del Distrito Federal, se sujetará a lo que disponga la Ley de Amparo para el recurso de revisión en el juicio de amparo indirecto, por lo que debe entenderse que las reglas de este último ordenamiento han de ser aplicables a partir de que el medio de defensa quede radicado ante el Tribunal Colegiado de Circuito, pues lo relativo a la forma en que se deba notificar la sentencia que se combata y el momento en que surte efectos está sujeto a lo que disponga la legislación del juicio contencioso administrativo.

Añade el Tribunal Colegiado de Circuito que la revisión administrativa es un medio de defensa establecido en favor de las autoridades; de modo que, en todos los casos, la parte recurrente actuará en defensa de un acto emitido por la administración con base en potestades públicas.

De ahí que el citado órgano colegiado considerara que, tratándose de aspectos relacionados con la notificación de resoluciones a partir de que se radique la revisión administrativa, cobran aplicación, de manera analógica, los artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28 y 31, fracción I, de la Ley de Amparo, de cuya intelección conjunta se desprende que, tratándose de autoridades, ya responsables o terceras interesadas, las notificaciones deben practicarse por oficio que deberá entregarse en las oficinas principales y, además, la notificación **surtirá efectos desde el momento en que se haya practicado**.

Continúa señalando el Tribunal Colegiado de Circuito que si bien, conforme a la Ley de Amparo abrogada, se establecía que respecto de las autoridades responsables las notificaciones surtían efectos inmediatamente, lo cierto es que la legislación vigente no deja margen a interpretación alguna, tratándose de las autoridades que funjan como terceras interesadas, pues expresamente se dispuso que tal regla también cobraría aplicación tratándose de las autoridades que actuaran con este último carácter, lo que pone de relieve la intención del legislador de unificar a todas las autoridades, **con independencia del carácter que les asista**, la manera de comunicarles las decisiones de los órganos de amparo y el momento en que surten sus efectos.

Por tanto, concluye el Tribunal Colegiado del conocimiento que si la revisión administrativa es un medio de defensa creado en favor de las autoridades para que, a través del titular de la unidad que corresponda, defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se encuentren investidas, las notificaciones que se les haga a partir de la radicación del recurso en el Tribunal Colegiado de Circuito, deben realizarse por oficio y **surten efectos desde el momento en que se hayan practicado**, por así establecerlo las disposiciones de la Ley de Amparo aplicables a las autoridades, cualquiera que sea la calidad que les asista.

De ahí que el Tribunal Colegiado de Circuito del conocimiento, tomando en cuenta que las notificaciones a las autoridades surten efectos en el momento mismo en que se realizan, determinó que el recurso de reclamación formulado por la autoridad resultó extemporáneo y lo desechó.

Sobre estas premisas se encuentra demostrada la existencia de la oposición de criterios, ya que para el **Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito**, tratándose de la revisión fiscal, cuando la autoridad interponga un recurso de reclamación, al carecer del carácter de responsable o de parte tercera interesada, las notificaciones que se le practiquen en el trámite **surten sus efectos a partir del día siguiente** de verificada aquélla, de conformidad con la regla general contenida en el artículo 31, fracción II, de la Ley de Amparo; mientras que para el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, si la revisión administrativa es un medio de defensa creado en favor de las autoridades para que defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se encuentran investidas, las notificaciones que les sean practicadas a partir de la radicación del recurso en el Tribunal Colegiado de Circuito deben realizarse por oficio y **surten sus efectos en el momento en que se hayan practicado**, pues así lo establecen, de manera analógica, los artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28 y 31 de la Ley de Amparo.

Por tanto, la **materia de la contradicción de tesis** consiste en determinar si, tratándose de actuaciones en el trámite del recurso de revisión administrativa que, de acuerdo con la fracción III del artículo 104 constitucional se sujeta a las reglas dispuestas en la Ley de Amparo para el juicio de amparo indirecto y, en concreto, cuando la autoridad interponga recurso de reclamación en contra del desechamiento del recurso de revisión, las notificaciones que se les haga surten sus efectos a partir del día siguiente al en que se practiquen, porque carecen del carácter de responsables o de parte tercera interesada, o bien, surten sus efectos en el momento mismo en que se hayan practicado, porque la Ley de Amparo no distingue sobre estas últimas calidades, en tanto que las autoridades, invariablemente, actúan en defensa de un acto emitido por la administración con base en potestades públicas.

SEXTO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio de esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El artículo 104, fracción III, constitucional establece lo siguiente:

(REFORMADO, D.O.F. 6 DE JUNIO DE 2011)

"Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

" ...

"III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Del precepto anterior destaca que los Tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión que se interponen, entre otros, en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales Contencioso Administrativos a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional, sólo en los casos señalados en las leyes, los que, dotados de plena autonomía, tienen a su cargo dirimir controversias entre la administración pública federal y los particulares, entre otros supuestos.

De la descripción sobre la evolución legislativa del recurso de revisión que, en forma sintética, se pronunció, esta Sala, al resolver la contradicción de

tesis 18/2011, el nueve de marzo de dos mil once, aun cuando fue con el propósito de examinar los supuestos de su procedencia, se advierte que el citado medio de defensa, invariablemente, es interpuesto por la autoridad, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, como se desprende del siguiente texto:

"1. Al resolver la contradicción de tesis 38/93, esta Segunda Sala determinó que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte en el juicio contencioso administrativo, debe considerarse incluida en el término 'autoridad' a que aludía el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación y, por ende, legitimada para interponer el recurso de revisión cuando el asunto exceda de la cuantía prevista en ese numeral.

"Asimismo, determinó que el párrafo primero del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación establecía un supuesto genérico de procedencia del recurso de revisión, que atendía sólo a la cuantía del asunto en que se pronunció la resolución o sentencia, sin darle facultades exclusivas a determinada autoridad para interponerlo, por lo que cualquiera de las que fueron parte en el juicio contencioso, podía hacerlo valer, incluso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; mientras que del párrafo primero, en tanto que en éste no se limitaba la legitimación procesal para la autoridad que puede interponer el recurso, sino que de manera genérica se mencionaba que puede interponerlo la 'autoridad', a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica y, asimismo, se aludía al 'recurrente', se podía establecer que es cualquier autoridad que sea parte en el juicio contencioso administrativo, en su calidad de demandante o demandada, incluyendo también a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pues dado su carácter de parte dentro del juicio, estaba legitimada para interponer el recurso de revisión, cuando el asunto reuniera el requisito de exceder la cuantía señalada en el párrafo primero del artículo 248 y también podía hacerlo, aunque en forma exclusiva, cuando se afectara el interés fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto tuviera importancia, por tratarse de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

"De esta contradicción de tesis derivó la siguiente tesis de jurisprudencia: 'REVISIÓN FISCAL. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTÁ FACULTADA PARA INTERPONER EL RECURSO DE REVISIÓN EN LOS DIVERSOS SUPUESTOS QUE ESTABLECEN LOS PÁRRAFOS PRIMERO Y CUARTO DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.'

"...

"2. Al fallar la contradicción de tesis 5/95, con fecha siete de julio de mil novecientos noventa y cinco, esta Segunda Sala también se refirió al requisito de cuantía que preveía en ese entonces, el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación. En este asunto se hizo referencia a las reformas efectuadas al artículo 104 de la Constitución Federal y al citado artículo 248 a partir de mil novecientos ochenta y ocho.

"De la parte considerativa de dicha ejecutoria destaca lo siguiente:

"En la exposición de motivos que se acompañó el seis de abril de mil novecientos ochenta y siete, al proyecto de reformas a la Constitución General de la República, que entraron en vigor el quince de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en relación a este tema se dice:

"... Se propone la adición de la fracción I-B al artículo 104, con similar contenido de los párrafos tercero y cuarto de la fracción I, del artículo 104 vigente, para que los tribunales de la Federación conozcan de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXXIX-G del artículo 73. Por ello, se propone la derogación de los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I, del citado artículo 104.

"Los recursos de revisión en contra de resoluciones definitivas de los mencionados Tribunales de lo Contencioso Administrativo, se han otorgado para que los órganos del Estado puedan proponer a la Justicia Federal las cuestiones que presentan problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de los mismos tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa.

"Se propone que estos recursos sean de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, por plantear siempre problemas de legalidad, modificando la competencia que para conocer de las mismas tiene actualmente la Suprema Corte de Justicia, propuestas que son congruentes con los propósitos centrales de esta iniciativa."

"El dictamen de primera lectura de fecha veintitrés de abril de mil novecientos ochenta y siete, expresa al respecto lo siguiente:

"... En congruencia con la modificación anterior se propone reformar el artículo 104 constitucional, tercero del decreto, para derogar, en primer término, sus actuales párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I.

"La derogación del segundo párrafo se explica por la incorporación de los términos del mismo al artículo 73, según la fracción que se le adiciona y a la que ya hemos hecho referencia.

"La derogación de los párrafos tercero y cuarto tiene como propósito sustituirlos por una fracción I-B que se añade inmediatamente después de la fracción I.

"Esta fracción I-B mantiene la existencia del recurso de revisión contra resoluciones definitivas de tribunales administrativos. Este recurso ya estaba previsto en el párrafo tercero y permite a la autoridad que ha recibido un fallo adverso, en un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, disponer de un mecanismo de control de la legalidad de las resoluciones emitidas por dichos tribunales. Desde el momento que las propias autoridades no pueden iniciar el juicio de amparo, el recurso de revisión es indispensable para garantizar la plena vigencia del principio de legalidad.

"La novedad que se introduce consiste precisamente en que, dado que el mencionado recurso involucra problemas de legalidad, su conocimiento queda atribuido a los Tribunales Colegiados de Circuito y no a la Suprema Corte de Justicia.

"Los integrantes de las Comisiones dictaminadoras proponemos que de la fracción I-B se supriman las palabras; «y siempre que esas resoluciones hayan sido dictaminadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa», porque dejarlas implica vincular el precepto constitucional a un texto legal que ahora existe, pero que en el futuro puede no existir, lo que traería por consecuencia que una modificación legal determinase la necesidad de una reforma constitucional; en cambio suprimiéndolas, la fracción I-B resulta congruente, por su amplitud, con el texto legal actual con cualquiera otro que se estableciera.

"Proponemos que la fracción I-B tenga el siguiente texto: «De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.».

"Por Decreto publicado el cinco de enero de mil novecientos ochenta y ocho, en el Diario Oficial de la Federación se derogó la sección tercera del Código Fiscal de la Federación, dentro de la cual se encontraba el recurso de revisión, regulado en los artículos 248 y 249 y se establece un nuevo artículo 248 en el cual se crea un recurso denominado de revisión.

"En la iniciativa de fecha diez de noviembre de mil novecientos ochenta y siete, presentada a la Cámara de Senadores, el presidente de la República expresó en lo conducente:

"La resolución definitiva de la controversia en la región en que surge, al sustituir la revisión en la Ciudad de México por una revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito establecidos en todo el territorio nacional, lleva a sus últimas consecuencias la regionalización de la justicia fiscal federal. ...'

"En el dictamen correspondiente a la anterior iniciativa en primera lectura, se determinó en relación al artículo 248, lo siguiente:

"... X. Una reflexión particular merece a las comisiones dictaminadoras el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación que la iniciativa propone. En él se previene que la autoridad fiscal podrá, a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, mediante la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, en la sede de la Sala Regional respectiva, impugnar las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias definitivas, mediante escrito que se presente dentro del término de quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, o por violaciones procesales que se hayan cometido durante el juicio se afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; también por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, siempre que el asunto exceda, propone la iniciativa, de quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de su emisión. Da luego una fórmula, segundo párrafo, para determinar la cuantía del asunto cuando se trate de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses.

"A juicio de estas comisiones, si se acepta la cuantía de quinientos salarios mínimos generales diarios que la iniciativa propone, en todos los casos, los Tribunales Colegiados de Circuito sustituirán la actual atribución que tiene la Sala Superior del Tribunal para conocer de estos recursos y serán los tribunales de amparo los que hagan las veces de dicha Sala Superior. Los

quinientos salarios mínimos, al presente equivale aproximadamente a dos millones quinientos mil pesos cantidad pequeña que fácilmente pueden valer muchos asuntos en trámite. Se produciría una multiplicación de interposiciones del recurso de revisión, máxime si se considera que bastará para que se interponga que lo decida la unidad administrativa encargada de la defensa jurídica, quitando el escollo procesal de que sea el secretario de Estado, o jefe del departamento administrativo o director de organismo descentralizado el que interponga el recurso.

"La multiplicidad de revisiones produciría rezago en el Poder Judicial Federal, desvirtuando uno de los propósitos esenciales de la reforma constitucional, antecedente inmediato de esta iniciativa, que es terminar con el rezago en el Poder Judicial Federal.

"Recabaron información las comisiones dictaminadoras de que en el año de mil novecientos ochenta y siete la Sala Superior del Tribunal Fiscal recibió aproximadamente tres mil quinientos recursos de revisión y es previsible que durante mil novecientos ochenta y ocho se interpongan, por lo menos el mismo número de recursos, aunque lo más probable es que aumente su número. Sería una grave consecuencia de esta reforma el que los Tribunales Colegiados de Circuito con sede en los lugares donde existen Salas Regionales, se vean saturados de asuntos fiscales, con detrimento serio para la impartición de Justicia Federal en otras materias y, desde luego, el consiguiente rezago. Para tratar de superar estos problemas, sin dejar indefensa a la autoridad, las comisiones dictaminadoras proponen que el recurso de revisión sólo proceda cuando la cuantía del asunto exceda de mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución que se impugne. Al mismo tiempo, se propone también que se presuma esa importancia en determinados casos que, aunque no lleguen a esa cuantía, esté en litigio la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo, en tratándose de aportaciones de seguridad social o bien cuando a juicio del recurrente el asunto sea de importancia y trascendencia, pero en este caso deberá razonarlo así en la interposición de su recurso para efectos de su admisión.

"El mismo tratamiento se da para aquellos casos en que a juicio de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la sentencia afecte el interés fiscal de la Federación y tenga importancia, por tratarse de interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

"Por todo lo expuesto, los senadores integrantes de las comisiones dictaminadoras hemos introducido en el texto de la iniciativa analizada todas las modificaciones pertinentes a los razonamientos expuestos en los diez puntos anteriores y proponemos a esta asamblea la aprobación del siguiente: «Proyecto de decreto ...».

"El dictamen de segunda lectura de fecha quince de diciembre de mil novecientos ochenta y siete, aprobó la reforma entre otras, del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, la cual quedó, en la parte en que nos interesa de la siguiente forma:

"Artículo 248. Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, por violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de su emisión."

"De lo dispuesto en el indicado precepto se advierte que para determinar la cuantía de un asunto, como requisito para la procedencia del recurso de revisión fiscal, habrá que atender a dos datos: uno, concerniente a la cuantía que la ley señala como necesaria para la procedencia del recurso, y otro, relativo a la cuantía propia del negocio, con miras a establecer si supera o no la que la ley exige.

"Pues bien, en ambos casos es necesario atender a la sentencia recurrida, dictada por alguna de las Salas, superior o regionales, del Tribunal Fiscal de la Federación, dado que el recurso de revisión procede precisamente en contra del fallo y no en contra de los créditos fiscales impugnados en el juicio anulatorio.

"De lo anterior se deriva que cuando el precepto citado menciona el salario mínimo 'vigente en el momento de su emisión', como factor para determinar el requisito de la cuantía legal, es claro que se refiere a la fecha en que fue dictada la sentencia recurrida, y no a la fecha del crédito fiscal impugnado. Por tanto, el salario mínimo que se debe tener en cuenta para la determinación

del primero de esos requisitos, es el que corresponde a la fecha de la sentencia; y en este sentido debe prevalecer el criterio sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito.

"En el otro punto de contradicción, cabe considerar que, si la finalidad de la reforma de que fue objeto el indicado artículo 248, fue la de establecer criterios de selectividad, desde el punto de vista económico, que eviten la concentración excesiva de juicios en los Tribunales Colegiados, forzoso es concluir que para determinar la cuantía de un negocio específico, hay que atender únicamente a los créditos que hayan sido anulados en la sentencia recurrida por la Sala Fiscal correspondiente, y no al monto total de los créditos impugnados en el juicio anulatorio.

"Lo anterior es así porque solamente la parte de la sentencia en la que se establece la nulidad de algunos créditos es la que será materia de revisión ante el Tribunal Colegiado correspondiente; y es evidente, que sólo en esa medida se afecta el interés fiscal de la Federación, puesto que, aquella otra parte del fallo que reconoce la validez de los créditos, de ningún modo afecta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

"De la parte considerativa de la ejecutoria recién transcrita deriva que esta Segunda Sala estableció que para determinar la cuantía de un asunto, como requisito para la procedencia del recurso de revisión fiscal, debía atenderse a dos datos: uno, concerniente a la cuantía que la ley señala como necesaria para la procedencia del recurso, y otro, relativo a la cuantía propia del negocio, con miras a establecer si supera o no la que la ley exige pero que en ambos casos era necesario atender a la sentencia recurrida, dictada por alguna de las Salas, Superior o Regionales, del Tribunal Fiscal de la Federación, dado que el recurso de revisión procedía precisamente en contra del fallo y no en contra de los créditos fiscales impugnados en el juicio anulatorio.

"De dicha ejecutoria derivó la siguiente tesis de jurisprudencia:

"REVISIÓN FISCAL. BASES PARA DETERMINAR SU PROCEDENCIA, POR RAZÓN DE CUANTÍA.' (se transcribe)

"3. En la misma línea argumentativa, al resolver con fecha veinticuatro de mayo de mil novecientos noventa y seis, la contradicción de tesis 90/95, esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación retomó el criterio sustentado en la contradicción de tesis 38/93 a la que ya se ha aludido e interpretó los párrafos primero y segundo del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, concluyendo con base en la exposición de motivos y dictámenes

legislativos que dieron origen a la reforma de los artículos 104 de la Constitución Federal y 248 del Código Fiscal de la Federación que establecieron, respectivamente, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión fiscal y los supuestos de su procedencia, así como de los términos en que se encontraba redactado este último, se desprendía que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte en el juicio contencioso administrativo, se encontraba legitimada para interponer el citado recurso, al tenor del supuesto establecido en el párrafo tercero del artículo 248 del citado ordenamiento tributario, esto es, en los casos en que, a pesar de que la cuantía del asunto sea inferior a la establecida en el párrafo primero del mismo precepto, o indeterminada, éste sea de importancia y trascendencia.¹

"4. Por otra parte, al resolver con fecha ocho de enero de mil novecientos noventa y nueve, la contradicción de tesis 23/98, la Segunda Sala de este tribunal se ocupó de dilucidar si el supuesto previsto en el inciso e) de la fracción III del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y siete, que se refería a la existencia de violaciones cometidas en la resolución o sentencia impugnadas, constituía una hipótesis de procedencia del recurso de revisión fiscal o simplemente uno de los diferentes agravios que se podían formular en el recurso y, por ende, si el Tribunal Colegiado de Circuito debía o no realizar la calificación de procedencia del recurso con base en esa disposición.

"Con tal propósito, se recurrió nuevamente a los antecedentes constitucionales y legales del recurso de revisión fiscal, haciendo referencia a las reformas realizadas al artículo 104 de la Constitución General de la República y al artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

¹ De dicho asunto derivó la jurisprudencia tesis 2a./J. 28/96, del siguiente tenor:

"REVISIÓN FISCAL. LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO ESTÁ FACULTADA PARA INTERPONER ESE RECURSO EN EL SUPUESTO PREVISTO POR EL PÁRRAFO TERCERO DEL ARTÍCULO 248 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.—Del análisis de la exposición de motivos y dictámenes legislativos que dieron origen a la reforma de los artículos 104 de la Constitución Federal y 248 del Código Fiscal de la Federación que establecieron, respectivamente, la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del recurso de revisión fiscal y los supuestos de su procedencia, así como de los términos en que se encuentra redactado el último de estos dispositivos, se desprende que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como parte en el juicio contencioso administrativo, se encuentra legitimada para interponer el citado recurso, al tenor del supuesto establecido en el párrafo tercero del artículo 248 del citado ordenamiento tributario, esto es, en los casos en que, a pesar de que la cuantía del asunto sea inferior a la establecida en el párrafo primero del mismo precepto, o indeterminada, éste sea de importancia y trascendencia, hipótesis en que la recurrente debe razonar la actualización de tales circunstancias para efectos de la admisión del recurso."

"De dicha ejecutoria derivaron dos tesis de jurisprudencia y dos tesis aisladas, del siguiente contenido:

"Tesis 2a. XVII/99

"REVISIÓN FISCAL. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LAS HIPÓTESIS DE PROCEDENCIA DEL RECURSO.' (se transcribe)

"Tesis 2a. XVI/99

"REVISIÓN FISCAL. AL ESTABLECER ESTE RECURSO EL PODER REVISOR DE LA CONSTITUCIÓN, DEPOSITÓ EN EL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD DE DETERMINAR LAS HIPÓTESIS DE SU PROCEDENCIA, SIN Matices selectivos.' (se transcribe)

"Tesis 2a./J. 11/99

"REVISIÓN FISCAL. PROCEDE, CONFORME AL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1997, POR LA SOLA CIRCUNSTANCIA DE QUE EL ASUNTO SE REFIERA A UNA RESOLUCIÓN EMITIDA POR LA SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO O POR AUTORIDADES FISCALES LOCALES COORDINADAS EN INGRESOS FEDERALES Y SIEMPRE QUE SE INTERPONGA DENTRO DEL PLAZO LEGAL.' (se transcribe)

"Tesis 2a./J. 12/99

"REVISIÓN FISCAL. EL ARTÍCULO 248, FRACCIÓN III, INCISO E), DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, VIGENTE A PARTIR DEL 1º DE ENERO DE 1997, NO ESTABLECE UN PRESUPUESTO DE PROCEDENCIA DEL RECURSO, SINO UNA CONDICIÓN PARA OBTENER RESOLUCIÓN FAVORABLE.' (se transcribe)

"5. También resulta ilustrativo, el criterio sustentado al resolver la contradicción de tesis 88/2006 en la que se analizó si en contra de la sentencia emitida por una Sala Regional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante la cual se declare la nulidad de una multa administrativa impuesta por el presidente de la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, la procedencia del recurso de revisión fiscal puede derivar o no del supuesto previsto en la fracción III del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación."

De lo anteriormente relatado se advierte que la revisión fiscal constituye un medio de defensa de la autoridad que actúa con dicho carácter a través de la unidad administrativa correspondiente para la defensa de actos emitidos por la administración con base en potestades públicas.

Por su parte, el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo continúa determinando que las sentencias emitidas en los supuestos que se describen en el citado precepto podrán impugnarse por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa.

Así se desprende del citado numeral, que dispone:

"Artículo 63. Las resoluciones emitidas por el Pleno, las secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6o. de esta ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

"I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

"En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

"II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

"III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales

de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

"a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

"b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

"c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

"d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

"e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

"f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

"IV. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

"V. Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

"VI. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales del Estado.

"VII. Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

"VIII. Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"IX. Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

"En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

"Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

"En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

"Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión."

Asimismo, se prevé, específicamente en el artículo 104, fracción III, constitucional, que los recursos de revisión de los que conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetarán a los trámites que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto, en concordancia con el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

De ahí que, siguiendo el trámite del recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 91 de la Ley de Amparo, el presidente del órgano jurisdiccional, dentro de los tres días siguientes a la recepción del medio de defensa, calificará su procedencia y lo admitirá o desechará.

En contra de esta última decisión, en términos del artículo 104 de la Ley de Amparo,² procede el **recurso de reclamación** por escrito, el que se podrá

² "Artículo 104. El recurso de reclamación es procedente contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o por los presidentes de sus Salas o de los Tribunales Colegiados de Circuito.

interponer dentro del término de tres días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada.

Por su parte, los numerales 26, fracción II, incisos a) y b), y 31, fracciones I, primer párrafo, y II, todos de la Ley de Amparo, disponen:

"Artículo 26. Las notificaciones en los juicios de amparo se harán:

"...

"II. Por oficio:

"a) A la autoridad responsable, salvo que se trate de la primera notificación a un particular señalado como tal, en cuyo caso se observará lo establecido en el inciso b) de la fracción I del presente artículo;

"b) A la autoridad que tenga el carácter de tercero interesado."

"Artículo 31. Las notificaciones surtirán sus efectos conforme a las siguientes reglas:

"I. Las que correspondan a las autoridades responsables y a las autoridades que tengan el carácter de terceros interesados, desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas;

"...

"II. Las demás, desde el día siguiente al de la notificación personal o al de la fijación y publicación de la lista que se realice en los términos de la presente ley. Tratándose de aquellos usuarios que cuenten con firma electrónica, la notificación por lista surtirá sus efectos cuando llegado el término al que se refiere la fracción II del artículo 30, no hubieren generado la constancia electrónica que acredite la consulta de los archivos respectivos, debiendo asentar el actuario la razón correspondiente."

De ahí que, tratándose de los aspectos relacionados con la notificación de resoluciones, a partir de que se radique la revisión administrativa ante el

"Dicho recurso se podrá interponer por cualquiera de las partes, por escrito, en el que se expresan agravios, dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución impugnada."

Tribunal Colegiado de Circuito, cobran aplicación, en forma analógica, las disposiciones de la Ley de Amparo atinentes a las autoridades, ya sean responsables o terceras interesadas.

Al lado de las citadas disposiciones se encuentra la relativa al artículo 28, fracción I, de la Ley de Amparo, que prevé las reglas que habrán de seguirse tratándose de las notificaciones por oficio, en los términos siguientes:

"Artículo 28. Las notificaciones por oficio se harán conforme a las reglas siguientes:

"I. Si el domicilio de la oficina principal de la autoridad se encuentra en el lugar del juicio, un empleado hará la entrega, recabando la constancia de recibo correspondiente."

De lo anterior se sigue, tal y como lo afirmó el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver la reclamación ***** , si la revisión administrativa es un medio de defensa creado en favor de las autoridades, para que a través del titular de la unidad que corresponda defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se hallan investidas, lo que, incluso, se confirma de la evolución legislativa de la revisión fiscal antes relatada, se concluye que las notificaciones que les sean practicadas a las autoridades a partir de la radicación del recurso ante el Tribunal Colegiado de Circuito, deben realizarse por oficio y surten efectos en **el momento en que se hayan practicado**, pues así lo establecen las disposiciones de la Ley de Amparo aplicables a las autoridades, cualquiera que sea la calidad que les asista, esto es, como responsables o con el carácter de terceras interesadas.

De modo que si el recurso de reclamación establecido en el artículo 104 de la Ley de Amparo, seguido en contra de los autos de trámite dictados por el presidente de los Tribunales Colegiados de Circuito, el cual deberá interponerse por escrito **dentro del término de tres días siguientes al en que surta sus efectos la notificación de la resolución controvertida, debe estimarse que surten sus efectos en el momento en que se hayan practicado**.

En consecuencia, atento a las consideraciones relatadas, debe prevalecer, con el carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que establece lo siguiente:

NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS MEDIANTE RECLAMACIÓN EN EL TRÁMITE DE LA REVISIÓN FISCAL. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE HAYA EFECTUADO A LAS AUTORIDADES. Acorde con el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal, los Tribunales Colegiados conocerán de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, sólo en los casos que señalen las leyes, y las revisiones de las que conozcan los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetarán a las reglas de los trámites que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto. Así, tratándose de los aspectos relacionados con la notificación de resoluciones a partir de la radicación de la revisión fiscal, cobran aplicación analógica los artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28, fracción I y 31, fracción I, de la Ley de Amparo, que prevén que las notificaciones que se hagan por oficio a las autoridades responsables y a las que tengan el carácter de terceras interesadas en su domicilio, surtirán efectos desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas, de modo que si la revisión fiscal es un medio de defensa creado en favor de las autoridades para que a través del titular de la unidad correspondiente defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se hallan investidas, se concluye que las notificaciones que se les hagan a partir de la radicación del recurso deben realizarse por oficio y surten efectos en el momento en que se practican, pues así lo establecen las disposiciones de la Ley de Amparo aplicables a las autoridades, cualquiera que sea la calidad que les asista, esto es, como responsables o como terceras interesadas. En congruencia con lo anterior, si contra los autos de trámite dictados por el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito procede el recurso de reclamación, el cual debe interponerse por escrito dentro del término de 3 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución controvertida, debe estimarse que surte efectos en el momento en que se practica.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Existe la contradicción de tesis denunciada.

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

Notifíquese; con testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados de Circuito contendientes; envíese la jurisprudencia que se sustenta al Pleno y a la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así

como a los Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito, en acatamiento a lo previsto por el artículo 219 de la Ley de Amparo; remítanse de inmediato la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Semanario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta* y, en su oportunidad, archívese este expediente como asunto concluido.

Así, lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por mayoría de cuatro votos de los Ministros: Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, Alberto Pérez Dayán y Ministro presidente Luis María Aguilar Morales. El Ministro Sergio A. Valls Hernández votó en contra. Fue ponente la Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos.

En términos de lo determinado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión del veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: Las tesis aislada y de jurisprudencia I.1o.A.18 K (10a.) y 2a./J. 28/96 citadas en esta ejecutoria, aparecen publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas y en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 256, respectivamente.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

NOTIFICACIÓN DE LOS ACTOS IMPUGNADOS MEDIANTE RECLAMACIÓN EN EL TRÁMITE DE LA REVISIÓN FISCAL. SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO EN QUE SE HAYA EFECTUADO A LAS AUTORIDADES.

Acorde con el artículo 104, fracción III, de la Constitución Federal, los Tribunales Colegiados conocerán de los recursos de revisión interpuestos contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre otras, sólo en los casos que señalen las leyes, y las revisiones de las que conozcan los Tribunales Colegiados de Circuito se sujetarán a las reglas de los trámites que la Ley de Amparo fija para la revisión en amparo indirecto. Así, tratándose de los aspectos relacionados con la notificación de resoluciones a partir de la radicación de la revisión fiscal, cobran aplicación analógica los artículos 26, fracción II, incisos a) y b), 28, fracción I y 31, fracción I, de la Ley de

Amparo, que prevén que las notificaciones que se hagan por oficio a las autoridades responsables y a las que tengan el carácter de terceras interesadas en su domicilio, surtirán efectos desde el momento en que hayan quedado legalmente hechas, de modo que si la revisión fiscal es un medio de defensa creado en favor de las autoridades para que a través del titular de la unidad correspondiente defiendan un acto emitido con base en las potestades públicas de las que se hallan investidas, se concluye que las notificaciones que se les hagan a partir de la radicación del recurso deben realizarse por oficio y surten efectos en el momento en que se practican, pues así lo establecen las disposiciones de la Ley de Amparo aplicables a las autoridades, cualquiera que sea la calidad que les asista, esto es, como responsables o como terceras interesadas. En congruencia con lo anterior, si contra los autos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal Colegiado de Circuito procede el recurso de reclamación, el cual debe interponerse por escrito dentro del término de 3 días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución controvertida, debe estimarse que surte efectos en el momento en que se practica.

2a./J. 104/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 224/2014. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito. 27 de agosto de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: María Antonieta del Carmen Torpey Cervantes.

Tesis y/o criterios contendientes:

Tesis I.1o.A.18 K (10a.), de título y subtítulo: "REVISIÓN FISCAL. LAS NOTIFICACIONES PRACTICADAS A LA AUTORIDAD RECURRENTE DESDE SU RADICACIÓN ANTE EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO, SURTEN EFECTOS EN EL MOMENTO EN QUE HAYAN SIDO PRACTICADAS.", aprobada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y publicada en el *Semanario Judicial de la Federación* del viernes 13 de junio de 2014 a las 9:37 horas y en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, Décima Época, Libro 7, Tomo II, junio de 2014, página 1814, y

El sustentado por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito, al resolver el recurso de reclamación 18/2014.

Tesis de jurisprudencia 104/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diez de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del martes 18 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

VÍA SUMARIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROHIBICIÓN DE ACUMULAR EL MONTO DE LAS RESOLUCIONES, CONTENIDA EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58-2 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, ES APLICABLE A TODAS LAS FRACCIONES DEL PRECEPTO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 167/2014. ENTRE LAS SUSTENTADAS POR LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PRIMERO Y CUARTO, AMBOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO Y EL PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL DÉCIMO SEXTO CIRCUITO. 3 DE SEPTIEMBRE DE 2014. UNANIMIDAD DE CUATRO VOTOS DE LOS MINISTROS ALBERTO PÉREZ DAYÁN, JOSÉ FERNANDO FRANCO GONZÁLEZ SALAS, MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS Y LUIS MARÍA AGUILAR MORALES. PONENTE: SERGIO A. VALLS HERNÁNDEZ; EN SU AUSENCIA HIZO SUYO EL ASUNTO MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS. SECRETARIA: MIROSLAVA DE FÁTIMA ALCAYDE ESCALANTE.

CONSIDERANDO:

PRIMERO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer y resolver sobre la presente contradicción de tesis, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 226, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece; y 21, fracción VIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en relación con los puntos primero y tercero del Acuerdo General Plenario Número 5/2013, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiuno de mayo del citado año, toda vez que se suscita entre Tribunales Colegiados de diferente circuito y respecto de asuntos del orden administrativo, materia de la especialidad y competencia de esta Sala.

Asimismo, resulta aplicable la tesis aislada del Pleno de este Alto Tribunal con rubro, texto y datos de identificación siguientes:

"Registro: 2000331
"Décima Época
"Instancia: Pleno
"Tesis Aislada
"Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*
"Libro VI, Tomo 1, marzo de 2012
"Materia: común
"Tesis: P. I/2012 (10a.)
"Página: 9

"CONTRADICCIÓN DE TESIS ENTRE TRIBUNALES COLEGIADOS DE DIFERENTE CIRCUITO. CORRESPONDE CONOCER DE ELLAS A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN XIII, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 6 DE JUNIO DE 2011).—De los fines perseguidos por el Poder Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que se creó a los Plenos de Circuito para resolver las contradicciones de tesis surgidas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a un mismo circuito, y si bien en el texto constitucional aprobado no se hace referencia expresa a la atribución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las contradicciones suscitadas entre Tribunales Colegiados pertenecientes a diferentes circuitos, debe estimarse que se está en presencia de una omisión legislativa que debe colmarse atendiendo a los fines de la reforma constitucional citada, así como a la naturaleza de las contradicciones de tesis cuya resolución se confirió a este Alto Tribunal, ya que uno de los fines de la reforma señalada fue proteger el principio de seguridad jurídica manteniendo a la Suprema Corte como órgano terminal en materia de interpretación del orden jurídico nacional, por lo que dada la limitada competencia de los Plenos de Circuito, de sostenerse que a este Máximo Tribunal no le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diverso circuito, se afectaría el principio de seguridad jurídica, ya que en tanto no se diera una divergencia de criterios al seno de un mismo circuito sobre la interpretación, por ejemplo, de preceptos constitucionales, de la Ley de Amparo o de diverso ordenamiento federal, podrían prevalecer indefinidamente en los diferentes circuitos criterios diversos sobre normas generales de trascendencia nacional. Incluso, para colmar la omisión en la que se incurrió, debe considerarse que en el artículo 107, fracción XIII, párrafo segundo, de la Constitución General de la República, se confirió competencia expresa a este Alto Tribunal para conocer de contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de un mismo circuito, cuando éstos se encuentren especializados en diversa materia, de donde se deduce, por mayoría de razón, que también le corresponde resolver las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferentes circuitos, especializados o no en la misma materia, pues de lo contrario el sistema establecido en la referida reforma constitucional daría lugar a que al seno de un circuito, sin participación alguna de los Plenos de Circuito, la Suprema Corte pudiera establecer jurisprudencia sobre el alcance de una normativa de trascendencia nacional cuando los criterios contradictorios derivaran de Tribunales Colegiados con diferente especialización, y cuando la contradicción respectiva proviniera de Tribunales Colegiados de diferente circuito, especializados o no, la falta de certeza sobre la definición de la interpretación de normativa de esa índole

permanecería hasta en tanto no se suscitara la contradicción entre los respectivos Plenos de Circuito. Por tanto, atendiendo a los fines de la indicada reforma constitucional, especialmente a la tutela del principio de seguridad jurídica que se pretende garantizar mediante la resolución de las contradicciones de tesis, se concluye que a este Alto Tribunal le corresponde conocer de las contradicciones de tesis entre Tribunales Colegiados de diferente circuito.

"Contradicción de tesis 259/2009. Entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito y el Décimo Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito. 11 de octubre de 2011. Mayoría de diez votos. Disidente: José Ramón Cossío Díaz. Ponente: Olga María Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Rosalía Argumosa López y Rafael Coello Cetina."

SEGUNDO.—La denuncia de contradicción de tesis proviene de parte legítima, de conformidad con lo previsto en los artículos 107, fracción XIII, primer párrafo, constitucional, así como 227, fracción II, de la Ley de Amparo, vigente a partir del tres de abril de dos mil trece, en razón de haber sido formulada por el Magistrado presidente del Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, órgano jurisdiccional que emitió uno de los criterios en disputa.

TERCERO.—Ahora debe determinarse si existe la contradicción de criterios denunciada, ya que constituye un presupuesto necesario para estar en posibilidad de resolver cuál postura debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia.

Para que exista contradicción de tesis, se requiere que los Tribunales Colegiados, al resolver los asuntos materia de la denuncia, hayan:

1. Examinado hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y,
2. Llegado a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

Entonces, existe contradicción de tesis siempre y cuando se satisfagan los dos supuestos enunciados, sin que sea obstáculo a su existencia que los criterios jurídicos adoptados sobre un mismo punto de derecho no sean exactamente iguales en cuanto a las cuestiones fácticas que lo rodean. Esto es, que los criterios materia de la denuncia no provengan del examen de los mismos elementos de hecho.

En ese sentido se ha pronunciado el Pleno de este Alto Tribunal, en la jurisprudencia que a continuación se cita:

"Registro: 164120

"Novena Época

"Instancia: Pleno

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

"Tomo: XXXII, agosto de 2010

"Tesis: P/J. 72/2010

"Página: 7

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEN- TEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES.—De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan 'tesis con- tradictorias', entendiéndose por 'tesis' el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurí- dicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solu- cionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal inte- rrompió la jurisprudencia P/J. 26/2001 de rubro: 'CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXIS- TENCIA.', al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que 'al resolver los negocios jurídicos

se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes' se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en 'diferencias' fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución."

En esa línea de pensamiento, conviene insertar las consideraciones sostenidas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver los amparos directos ***** y ***** , respectivamente, y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al fallar el amparo directo *****.

CUARTO.—Las posturas de los Tribunales Colegiados de Circuito son las siguientes:

I. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver, por unanimidad de votos, en sesión de veintidós de marzo de dos mil trece, el amparo directo ***** , determinó lo siguiente:

"QUINTO.— ... De lo reseñado se advierte que el aspecto a dilucidar es, si la cuantía a considerar como base para definir la vía en que debe sustanciarse el juicio es la que resulta de sumar todas las multas fincadas en la resolución administrativa, como lo sostiene la quejosa, o bien, si debe ser el monto determinado como sanción económica por cada infracción decretada.

"Para dar solución a lo anterior es necesario imponerse, en la parte que interesa, del contenido del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece:

"Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el juicio en la vía sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

"II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

"III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

"IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, o

"V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

"...

"Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

"La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta ley ante la Sala Regional competente.'

"El precepto establece que el juicio de nulidad en la vía sumaria procede contra resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, siempre y cuando se trate de actos que se ubiquen en los supuestos descritos en las fracciones que prevé el propio artículo, respecto de los cuales el plazo aplicable para la promoción del medio de defensa

será de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente.

"Asimismo, establece reglas para verificar si los montos de las resoluciones que se combatan se ajustan o no a los parámetros de procedencia de la vía sumaria.

"Tales directrices se encuentran en el penúltimo párrafo del precepto analizado, cuya disposición estructural se compone de dos enunciados normativos, a saber:

"En primer lugar, se dispone que para determinar la cuantía en los casos descritos en los incisos (sic) I, III y V, sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones.

"En su segunda parte, establece que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas con anterioridad, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía.

"En este contexto, no existe duda en cuanto a que la redacción del penúltimo párrafo del artículo 52-8 (sic) pone en evidencia que la voluntad del legislador fue, por una parte, que el órgano jurisdiccional, al determinar respecto de la procedencia de la vía sumaria relativa a resoluciones fiscales por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal (fracción I), las que exijan el pago de adeudos tributarios (fracción III), así como las que recaigan a un recurso administrativo interpuesto contra actos cuya cuantía no rebase el límite establecido en ese precepto (fracción V), no tome en cuenta los accesorios legales aplicados al importe, sino sólo el monto histórico de cada caso.

"La reserva apuntada no se hizo extensiva a las demás hipótesis del juicio sumario, esto es, respecto de aquellas resoluciones de cuantía inferior que únicamente finquen multas o sanciones por infracciones a las normas administrativas federales (fracción II) y las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía en favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla (fracción V).

"Por otra parte, la disposición normativa descrita en el inciso b), pone en evidencia una segunda salvedad que el juzgador debe tener en cuenta, la cual se refiere a que, tratándose de aquellos actos en los que se contenga más de una resolución con cuantía determinada, éstas no podrán acumularse o sumarse para efecto de determinar la procedencia de la vía.

"Debe destacarse que en la redacción del citado enunciado, el legislador, al hacer uso de la expresión 'cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente', evidentemente, limitó la aplicación de la salvedad apuntada, al igual que en el caso descrito en el inciso a), a los supuestos de procedencia del juicio sumario descritos en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, pues, precisamente, las resoluciones que respectivamente prevén tales fracciones son las referidas inmediatamente.

"Por tanto, la prohibición para acumular los montos que deriven de un solo acto no se surte tratándose de las resoluciones precisadas en las fracciones II y IV, es decir, respecto de aquellas en las que se impongan multas por violar la normatividad administrativa federal o las que requieran el pago de una póliza de fianza.

"La decisión precedente obedece a una interpretación gramatical y sistemática del propio precepto legal, ya que, aun en el supuesto de estimar ambigua la expresión 'una resolución de las mencionadas anteriormente', basta con atender al contexto del que forma parte tal previsión, esto es, que el apartado en el que se ubica –penúltimo párrafo– reglamenta la forma de definir la cuantía de las hipótesis contenidas en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Llegar a una conclusión diversa implicaría desconocer la sistematización racional de la que están dotadas las disposiciones contenidas en el texto legal, así como la coherencia con la que el legislador ejerce sus facultades relativas a la creación normativa.

"Los anteriores razonamientos ponen de manifiesto la ilegalidad de la decisión de la responsable al estimar aplicable, para determinar la cuantía del asunto, una de las restricciones previstas en el penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Para corroborar lo expuesto, basta revisar la resolución de veintidós de marzo de dos mil doce, de la cual se advierte que con ella se puso fin al procedimiento administrativo de inspección llevado a la empresa, en el que se advirtieron diversas irregularidades relacionadas con sus obligaciones patronales en materia de seguridad, higiene y medio ambiente del trabajo, las cuales fueron sancionadas en ese acto con la imposición de multa por cada una de las veintinueve infracciones advertidas, lo que arrojó una sanción global de
*****.

"En ese sentido, resulta patente que, si bien en el acto administrativo impugnado se impusieron diversas sanciones económicas a cargo de la promovente, su naturaleza no es fiscal, no obedece a algún procedimiento económico coactivo mediante el que se pretenda el cobro de un adeudo tributario ni se trata de la resolución recaída a un recurso tramitado en sede administrativa, es decir, no actualiza alguno de los supuestos contenidos en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para los cuales, se reitera, sí opera la prohibición de acumulación de las sumas que contienen.

"Consecuentemente, fue indebido que la Sala concluyera que en el caso no era posible considerar la suma total impuesta como sanción para establecer la vía en que se debió tramitar el juicio, máxime que, como lo afirma la quejosa, al ser el acto impugnado una resolución en que se impusieron sanciones económicas por distintas infracciones a las normas administrativas federales, supuesto previsto en la fracción II del precepto en estudio, no le es aplicable la prohibición de acumulación que establece el penúltimo párrafo del precepto mencionado, motivo por el que la cantidad a considerar para determinar la vía, debió ser el resultado de sumar todas las sanciones impuestas, no así la cantidad de cada multa aisladamente."

II. El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver, por unanimidad de votos, en sesión de veinte de febrero de dos mil catorce, el amparo directo ***** , sustentó lo siguiente:

"SEXTO.— ... • Estudio

"...

"Se considera incorrecta la determinación adoptada por la resolutora, al establecer que en el caso particular procede tramitar la demanda de nulidad en la vía sumaria pues, como lo sostiene la quejosa, la inexacta apreciación de los montos de las multas controvertidas derivó de que la autoridad administrativa sin fijar la cuantía individual, ello repercutió en que la Sala no pudiera determinar correctamente la vía que corresponde para la tramitación de la demanda, misma que encuadra en los supuestos previstos para la procedencia de la vía ordinaria, dada su cuantía.

"Al efecto, es menester traer a colación el texto del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual establece:

"(se transcribe)."

"Del precepto legal transcrito se obtiene que en sus diversas fracciones, establece un catálogo de actos susceptibles de impugnarse en la vía sumaria, siempre que su cuantía sea inferior a aquella que dispone el primer párrafo (equivalente a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión).

"Las materias de las resoluciones contra las cuales procede el juicio en la vía sumaria, contemplan aquellas que sean de: 1) las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; 2) las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales; 3) las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado; 4) las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla; o, 5) las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

"Para la determinación de la cuantía, dicho numeral establece que tratándose de los casos previstos en los incisos I), III) y V), sólo se debe considerar el crédito principal, sin accesorios ni actualizaciones; así como que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución '... de las mencionadas anteriormente ...', esto es, de las contenidas en los incisos I), III) y V), no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esa vía.

"Al efecto, debe entenderse que en tratándose de las resoluciones contenidas en las fracciones I, III y V, esto es, de: i) aquellas dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal; ii) las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado; y, iii) las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado; para la determinación de la cuantía sólo se tomará en cuenta el importe principal, sin que sea posible aumentarla por los montos que correspondan a los accesorios y actualizaciones.

"El dispositivo legal de referencia, también establece que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución, '... de las mencionadas

anteriormente ...', esto es, de las contenidas en los incisos I), III) y V), no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esa vía.

"En ese sentido, el pertinente alcance de tal porción normativa, deberá entenderse en el sentido de que si dentro del acto impugnado se contiene más de una resolución de las previstas en las fracciones I, III y V del numeral analizado; entonces, no procede la acumulación de tales montos; sin que por ello deba concebirse que si la misma resolución se encuentra integrada por diversas determinaciones, ello no conlleva de forma imperiosa que se trata de diferentes resoluciones pues, en todo caso, el operador jurídico deberá valorar si dentro del acto impugnado la autoridad resolvió cuestiones relacionadas con los supuestos establecidos en las fracciones I), III) y V) del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Es decir, el hecho de que en una misma resolución se impongan varias multas que derivan de la comisión de una misma infracción a un ordenamiento administrativo, ello no implica que deba entenderse que se trata de resoluciones distintas, puesto que se originaron de un mismo acto, cuya consecuencia legal sólo incluye la imposición de la sanción prescrita por el ordenamiento aplicable, de modo que si en una resolución se impusieron diversas multas impuestas, deberá analizarse si éstas obedecieron a un mismo motivo, o bien, si la imposición de las mismas derivó de diversas causas, las cuales, para estar en posibilidad de considerarlas que se trata de diversas resoluciones, deberán estar necesariamente relacionadas con lo prescrito en las fracciones I, III y V del numeral analizado.

"En la especie, la resolución impugnada lo constituye la resolución administrativa contenida en el oficio ******, de dieciséis de octubre de dos mil doce, a través de la cual el director de Apoyo Legal, de la Dirección General de Gas L.P., de la Subsecretaría de Hidrocarburos, de la Secretaría de Energía, impuso a la actora: a) tres multas en cantidad de ******, cada una; b) doce multas en cantidad de ******, cada una; c) doce multas en cantidad de ******; d) doce multas en cantidad de ******, cada una; e) doce multas en cantidad de ******; y, f) nueve multas en cantidad de ******, todas por infracción a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

"No obstante lo anterior, se estima que aun cuando se trata de una resolución en la que únicamente se imponen multas por infracción a las normas administrativas federales, no se actualiza el supuesto de procedencia para

que la demanda de nulidad de mérito, sea tramitada en la vía sumaria, derivado de que el monto de la misma, contrario a la determinación de la resolutoria, sí excede el monto de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

"Lo anterior, derivado de que, como quedó plasmado en líneas precedentes, el artículo 58-2 de la ley federal establece que si dentro del acto impugnado se contiene más de una resolución de las contenidas en las fracciones I, III y V del numeral analizado; entonces, no procede la acumulación de tales montos; sin que por ello deba concebirse que si la misma resolución se encuentra integrada por diversas determinaciones, ello no conlleva que se trate de diversa resolución, máxime si derivan del mismo hecho.

"En esa línea argumentativa, es dable sostener que en el caso particular la resolución impugnada no se integra de diversas resoluciones a que refieren las fracciones I, III y V del dispositivo aludido, sino que la autoridad a través de una sola resolución impuso veinte multas a la quejosa, las cuales derivaron de que durante los años de dos mil ocho a dos mil doce, la parte actora no presentó los informes correspondientes a los trimestres tercero y cuarto correspondientes al año dos mil siete; primero al cuarto trimestres de dos mil ocho y dos mil nueve; primero al cuarto trimestre de dos mil diez y dos mil once, ni los correspondientes al primero y segundo trimestre de dos mil doce, sobre el volumen de Gas L.P. manejado, incluyendo las compras y ventas del hidrocarburo; de modo que por cada mes en que incurrió en tal irregularidad, la autoridad impuso diversas multas cuyos montos atienden al salario mínimo vigente en el año en el cual se detectó la irregularidad, esto es, la misma omisión se detectó en sesenta casos, los cuales se analizaron en una sola resolución, lo que acarreó que se impusieran en la misma todas las multas impugnadas.

"De lo anterior se sigue que, tal como lo sostiene la parte quejosa, que es incorrecta la apreciación de la resolutoria, al estimar que la resolución impugnada encuadra en los supuestos establecidos para la procedencia de la vía sumaria, pues la inexacta apreciación de los montos de las multas controvertidas, ello repercutió en que la Sala no pudiera determinar correctamente la vía que corresponde para la tramitación de la demanda, pues el análisis a la resolución impugnada no se integra de diversas resoluciones, ya que sólo se analizó la conducta imputada a la quejosa en forma conjunta y no separada, y derivado de tal análisis la demandada determinó que omitió remitir sesenta informes a que estaba constreñida durante los años de dos mil siete a dos mil ocho; de modo que especificó que por cada omisión se imponía una multa por la cantidad descrita, sin que por ello deba considerarse que se trata de

resoluciones diversas, pues incluso las mismas versan de la misma cuestión y respecto de una misma conducta, por lo que, en la especie, no se actualiza el supuesto para no acumular los montos, en tanto sólo se trata de una resolución, y aun en el supuesto sin conceder de que, el acto impugnado en la presente instancia, se considerara que está integrado por más de una resolución, en el caso no se advierte que alguna determinación adoptada por la autoridad demandada, esté relacionada con las diversas hipótesis contenidas en la fracción (sic) I y III del artículo 58-2 citado, supuesto al que alude dicho numeral respecto del cual no procede la acumulación de los montos.

"Inversamente a la consideración de la resolutora, la resolución impugnada no encuadra en los supuestos previstos para la tramitación de la vía sumaria pues, a contrario sensu de lo dispuesto en dicho numeral, si en la especie el acto impugnado no contiene más de una resolución de las contenidas en las fracciones I, III y V, entonces sí procede la acumulación de los montos, tal como en la especie acontece."

III. El Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver, por mayoría de votos, en sesión de diez de abril de dos mil catorce, el amparo directo *****, sustentó lo siguiente:

"... Como se adelantó, asiste razón a la impetrante.

"Para justificar el aserto anterior, es necesario tener en cuenta el contenido del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

"(se transcribe)."

"De acuerdo con el penúltimo párrafo del artículo transcrito, la regla general para determinar el importe de las resoluciones impugnadas y, consecuentemente, la procedencia de la vía sumaria, es que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

"Ahora bien, la expresión 'un mismo acto' a que alude el dispositivo en cita, debe entenderse como la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que produce un orden jurídico para un caso individual y que se presenta en un solo documento.

"Por otra parte, el vocablo 'resolución' debe interpretarse como la decisión que dicta una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia; es decir, es una decisión de carácter imperativo, cuya validez se precisa en la esfera propia del órgano del Estado del cual emana. Por su propia sustancia implica el poder de decidir u ordenar, que puede manifestarse en un acto de autoridad ejecutiva como expresión general o particular de la actividad administrativa.

"Así, es factible deducir que la intención del legislador, al introducir en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, la locución 'cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente', fue con el objeto de precisar que la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que produce un orden jurídico para un caso individual y se presenta en un solo documento suscrito por una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia; puede contener más de una resolución, esto es, dos o más decisiones sobre un asunto o negocio de su competencia.

"Esta competencia es la definida en el propio artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que determina la procedencia de la vía sumaria en contra de las resoluciones en las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal federal (fracción I) o se exija el pago de éste (fracción III), las que impongan multas o sanciones, pecuniarias o restitutorias, por infracción a las normas administrativas federales (fracción II), las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada en favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de entidades paraestatales de aquélla (fracción IV) y las recaídas a recursos administrativos, cuando la resolución recurrida se refiera a alguno de los anteriores conceptos (fracción V).

"De lo hasta ahora expuesto se obtiene que, en términos de lo dispuesto en el citado numeral 58-2, un solo acto administrativo, entendido como el documento u oficio despachado, puede contener una, dos o más resoluciones o decisiones sobre un asunto o negocio competencia de la autoridad emisora.

"Sentado lo anterior, surge la interrogante de cómo debe interpretarse la expresión '... más de una resolución de las mencionadas anteriormente ...', contenida en el precepto en análisis, la cual constituye el requisito esencial con base en el cual se determina si es procedente o no la acumulación del monto de 'más de una resolución', para la tramitación del juicio contencioso en la vía sumaria.

"Para dar puntual respuesta a lo anterior, es menester acudir a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, presentada por senadores de la República de la Sexagésima Primera Legislatura del Congreso de la Unión, integrantes de los grupos parlamentarios del Partido Acción Nacional, Partido de la Revolución Democrática y Partido Revolucionario Institucional, de la cual se destacan los siguientes aspectos:

"La presente iniciativa plantea por tanto modificar la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con el propósito antes mencionado, incorporando, con la denominación de la vía sumaria, un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos que por su materia no representan mayor complejidad y reduciéndolos además con el criterio de la cuantía, ya que casi el 70% de los juicios que se litigan ante el tribunal, tienen una cuantía inferior a quinientos mil pesos, por lo que se propone que por la vía simplificada o sumaria se tramitarán aquellos juicios de una cuantía inferior a cien mil pesos, es decir, cinco salarios mínimos elevados al año.

"...

"Además de la cuantía para limitar la vía sumaria, se propone utilizar el criterio de la materia, el tipo de resoluciones definitivas que se consideran son fundamentalmente los actos administrativos en materia fiscal que tradicionalmente han sido la materia principal de impugnación en el juicio que se sigue desde que el tribunal fue establecido.

"Destacan singularmente los actos administrativos de imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales, que en la experiencia práctica se componen de una amplia variedad, entre las que sobresalen, por su frecuencia, las multas de tránsito federal, las de protección al consumidor y las fiscales, por lo que, abrir una modalidad de carácter sumario, resultará indiscutiblemente favorable a los intereses de los justiciables.

"Asimismo, se propone incluir las resoluciones eminentemente fiscales, en las que se determinan contribuciones federales con importes bajos, así como los actos de ejecución para hacerlas efectivas.

"Un tercer grupo estaría formado, de aprobarse la presente iniciativa, por resoluciones que requieran el pago de una fianza o, en general de una garantía

otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales.

"Finalmente, se considera necesario incluir dentro de la procedencia de esta vía, las resoluciones recaídas a algún recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las anteriormente mencionadas, dado que, por la opcionalidad en la interposición del recurso, es indispensable que en la fase jurisdiccional, también sean consideradas dentro de la vía sumaria, a condición de que el importe de la recurrida no exceda el límite fijado para ese efecto.

"También es el caso de aquellas resoluciones administrativas que se emitan con violación a una tesis de jurisprudencia en materia de constitucionalidad de leyes, ya que en estos casos no tiene por qué darse un procedimiento engorroso o dilatado, pues en todo caso el tribunal deberá pronunciarse sobre la ilegalidad del acto así emitido.

"Complementariamente se considera esencial, aclarar que también procede la vía sumaria, en los casos en que la impugnación comprenda más de una de las resoluciones previstas, para lo cual se debe condicionar a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope.'

"De la transcripción anterior se desprende que la intención del legislador, al introducir la vía sumaria como forma de tramitación de los juicios contenciosos administrativos federales, fue la de instaurar un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento, en casos que por su materia no representan mayor complejidad, reduciéndolos con el criterio de la cuantía, a los asuntos cuyo monto discutido no rebase los cinco salarios mínimos elevados al año.

"Pero además del criterio de la cuantía, se observa que en la iniciativa también se indicó que los asuntos a tramitarse en la vía sumaria, deberían emanar de alguno de los siguientes actos:

"a) Actos administrativos de imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales;

"b) Las resoluciones eminentemente fiscales, en las que se determinan contribuciones federales con importes bajos;

"c) Los actos de ejecución de aquéllas para hacerlas efectivas;

"d) Las resoluciones que requieran el pago de una fianza o, en general, de una garantía otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales;

"e) Las resoluciones recaídas a algún recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las anteriormente mencionadas; o

"f) Las resoluciones administrativas que se emitan con violación a una tesis de jurisprudencia en materia de constitucionalidad de leyes.

"Cabe destacar que, a la postre, dichos supuestos son los que actualmente contiene el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

"Además, en la iniciativa referida, se hizo énfasis en que la vía sumaria procedería también '... en los casos en que la impugnación comprenda más de una de las resoluciones previstas, para lo cual se debe condicionar a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope' y esa idea, posteriormente, se incluyó en el penúltimo párrafo del aludido numeral, con la siguiente redacción: '... Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.'

"Esa última locución a que hace referencia la iniciativa en comento, es la que arroja luz sobre el tema a dilucidar y permite deducir, sin lugar a dudas, que la redacción de la frase 'más de una resolución de las mencionadas anteriormente', debe entenderse referida a cada uno de los supuestos contenidos en las cinco fracciones y antepenúltimo párrafo del mencionado artículo 58-2, habida cuenta que en la iniciativa se hizo alusión a que si el acto comprende más de una de las resoluciones previstas, la procedencia de la vía sumaria quedaría condicionada 'a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope', de lo que se infiere que, en efecto, esas resoluciones (o actos) deben tener, entre sí, un origen fáctico o naturaleza jurídica distinta, esto es, que deriven de diversos tipos de infracción o conducta, o bien, que aun teniendo un mismo origen de hecho, se surtan diversas hipótesis, sancionables con dispositivos legales distintos.

"En ese sentido, cuando en un solo oficio o documento, una autoridad emita dos o más de las resoluciones listadas en el catálogo del aludido precepto, éstas no pueden sumarse para efectos de obtener la cuantía de procedencia de la vía sumaria; en caso contrario, si esas resoluciones poseen un

mismo origen o naturaleza jurídica, esto es, derivan de un mismo tipo de infracción o conducta, sí podrán sumarse para dicho efecto.

"A manera de ejemplo, puede decirse que un solo oficio puede contener, por una parte, la imposición en cantidad líquida de una multa, por la omisión del contribuyente en entregar determinada documentación o información requerida por la autoridad y, por otra, el requerimiento de pago de una póliza de fianza que el mismo contribuyente hubiere otorgado en favor de la Federación, merced a una infracción diversa. En este caso, es patente que las resoluciones no se pueden sumar para hacer procedente la vía ordinaria, dada su naturaleza y origen distintos.

"Por otra parte, debe destacarse que en el penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se señala, como excepción a la regla general, que en los casos en los cuales se impugnen resoluciones en las que las autoridades fiscales fijen créditos fiscales federales en cantidad líquida, en las que exijan el pago de esos créditos y las recaídas a un recurso administrativo, cuando se haya recurrido una resolución en la que se fijen créditos fiscales federales en cantidad líquida o se exija el pago de esos créditos (fracciones I, III y V, respectivamente), al aplicarse la regla general descrita 'sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones', como elemento individualizado de los conceptos que no se deben acumular; implica que se deben considerar como conceptos diferentes el crédito fiscal, su actualización, los recargos y las multas que se impongan al contribuyente por el incumplimiento de las disposiciones fiscales.

"En cuanto a la cuantía a que se ha venido haciendo referencia, se hace necesario precisar que el precepto en estudio señala que es procedente la tramitación de los juicios contenciosos administrativos federales en la vía sumaria, cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

"Finalmente, por lo que hace al término para la promoción de la demanda, éste es de quince días siguientes, contados a partir de aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, o bien, al en que se hubiera tenido conocimiento de ésta.

"Sentadas las premisas anteriores, se tiene que, en el caso, del oficio ***** , emitido por el titular de la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social Salamanca (acto que se intentó impugnar mediante el

juicio de nulidad), se desprende que dicha autoridad impuso a la patronal ocho créditos fiscales, derivado de su omisión en enterar las cuotas obrero-patronales descritas a continuación (se hace la observación de que sólo se hará mención de los créditos principales, no así de las multas, por ser aquéllos los que determinan la cuantía para efectos de procedencia de la vía sumaria):

"1. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, y guarderías y prestaciones sociales, respecto de los meses de noviembre y diciembre de dos mil ocho, por la cantidad de ***** (foja ***** del expediente de origen).

"2. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, respecto del sexto bimestre de dos mil ocho, por la cantidad de ***** (folio ***** , ídem).

"3. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, y guarderías y prestaciones sociales, respecto de los meses de enero a marzo y junio a diciembre de dos mil nueve, por la cantidad de ***** (cuartilla *****).

"4. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, respecto de los seis bimestres de dos mil nueve, por la cantidad de ***** (foja *****).

"5. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, y guarderías y prestaciones sociales, respecto de los meses de enero a marzo y mayo a diciembre de dos mil diez, por la cantidad de ***** (fojas *****).

"6. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, respecto de los seis bimestres de dos mil diez, por la cantidad de ***** (folio *****).

"7. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, y guarderías y prestaciones sociales, respecto de los meses de marzo a mayo de dos mil once, por la cantidad de ***** (cuartilla *****).

"8. Cuotas obrero-patronales omitidas, de los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, respecto de los primeros dos bimestres de dos mil once, por la cantidad de ***** (foja *****).

"De lo anterior se desprende que la resolución contenida en el oficio impugnado constituye un solo acto administrativo, pues dicho documento es la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa (de la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social Salamanca), que produce un orden jurídico para un caso individual (de la empresa quejosa) y ese acto contiene más de una resolución, habida cuenta que, en dicho oficio, la autoridad impuso a la impetrante ocho créditos fiscales (con sus correspondientes multas), respecto de omisiones atribuibles a la patronal, en un asunto o negocio de su competencia, por no haber cumplido en los periodos descritos con las normas de carácter general aplicables, concretamente, las de la Ley del Seguro Social.

"Lo anterior, en virtud de que omitió enterar diversas cuotas obrero-patronales de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, guarderías y prestaciones sociales, y de los ramos del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, respecto de trabajadores cotizantes registrados por la propia patronal ante el instituto asegurador, relativos a diversos periodos comprendidos entre el diez de diciembre de dos mil ocho y el treinta y uno de marzo de dos mil doce.

"Como se puede observar, los créditos fijados por la autoridad tienen un mismo origen, en virtud de que fueron determinados con base en una misma conducta reprochable, a saber, la omisión por parte de la quejosa en enterar las cuotas obrero-patronales que le correspondieron, infracción que resulta sancionable en términos del artículo 18 del Reglamento del Seguro Social Obligatorio para los Trabajadores de la Construcción por Obra o Tiempo Determinado.

"Conforme a lo anterior, es factible deducir que, si bien las resoluciones impugnadas fueron dictadas por un organismo fiscal autónomo y, además, que contienen en cantidad líquida los créditos fiscales a que se ha hecho alusión, con lo cual se surte el supuesto de procedencia previsto en la fracción I del artículo 58-2; sin embargo, no se actualiza el diverso requisito contenido en su penúltimo párrafo, es decir, no se trata de un acto que contenga resoluciones de diversa naturaleza u origen y, consecuentemente, sí es posible realizar su sumatoria para efectos de determinar la procedencia de la vía."

QUINTO.—Ahora bien, con el objeto de resolver si en el caso se configura o no la contradicción de tesis denunciada, se procede, en primer término, a relatar los antecedentes de cada caso y a sintetizar los elementos que los tribunales contendientes tomaron en consideración para sustentar los criterios denunciados como opuestos.

I. En el amparo directo ***** , que conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, la secuela procesal fue la siguiente:

1. El veintidós de marzo de dos mil doce, el subdirector jurídico de la Delegación Federal del Trabajo en el Estado de Colima de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social le impuso una sanción a ***** , en importe total de ***** , la cual se comprendió de veintinueve multas, por diversas violaciones a la normatividad laboral en materia de seguridad, higiene y medio ambiente de trabajo, cada una en cantidad de ***** .

2. En contra de esa determinación, la sociedad quejosa promovió juicio de nulidad, y por auto de treinta y uno de agosto de dos mil doce, el Magistrado instructor del juicio de origen, adscrito a la Primera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desechó la demanda, al haber sido promovida fuera del plazo de quince días previsto en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior, pues estimó que en el caso cobraron vigencia las reglas previstas en el capítulo XI de ese ordenamiento legal, relativas a la vía sumaria, ya que la resolución administrativa impugnada surte el supuesto previsto en la fracción II del precepto legal apuntado.

3. Inconforme con esa decisión, la parte actora interpuso recurso de reclamación, que fue resuelto el treinta de octubre de dos mil doce, en el sentido de confirmar el proveído combatido.

4. La sociedad interpuso juicio de amparo en contra de esa determinación, del cual conoció el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, registrado con el número de juicio de amparo directo ***** , y resuelto el veintidós de marzo de dos mil trece, en el sentido de amparar a la sociedad, bajo las siguientes consideraciones:

En primer lugar, determinó que el aspecto a dilucidar era si la cuantía a considerar como base para definir la vía en que debía sustanciarse el juicio, era la que resultaba de sumar todas las multas fincadas en la resolución administrativa –como lo sostuvo la quejosa–, o bien, si debía ser el monto determinado como sanción económica por cada infracción decretada.

Después señaló que el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece que el juicio de nulidad en la vía sumaria procede contra resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco

veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, siempre y cuando se trate de actos que se ubiquen en los supuestos descritos en las fracciones que prevé el propio artículo, respecto de los cuales el plazo aplicable para la promoción del medio de defensa es de quince días hábiles contados a partir del siguiente a aquel en que surta efectos la notificación correspondiente, asimismo, que establezca las reglas para verificar si los montos de las resoluciones que se combatan se ajustan o no a los parámetros de procedencia de la vía sumaria.

Respecto del penúltimo párrafo del numeral mencionado, indicó que se compone de dos enunciados normativos, a saber:

El primero, dispone que para determinar la cuantía en los casos descritos en las fracciones I, III y V, sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones.

El segundo, establece que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas en el numeral, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía.

Así, en una primera conclusión, determinó que la voluntad del legislador fue, por una parte, que el órgano jurisdiccional, al determinar respecto de la procedencia de la vía sumaria relativa a resoluciones fiscales, señaladas en las fracciones I, III y V, no tome en cuenta los accesorios legales aplicados al importe, sino sólo el monto histórico de cada caso, y que tal reserva no se hizo extensiva a las fracciones II y IV del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Como segunda conclusión señaló que tratándose de aquellos actos en los que se contenga más de una resolución con cuantía determinada, éstas no podrán acumularse o sumarse para efecto de establecer la procedencia de la vía, sólo se refiere a las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, ya que el legislador, al hacer uso de la expresión "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente*", limitó la aplicación de la salvedad apuntada, pues las resoluciones que se habían aludido eran las que fijan en cantidad líquida un crédito fiscal (fracción I), las que exijan el pago de adeudos tributarios (fracción III), así como las que recaigan a un recurso administrativo interpuesto contra actos cuya cuantía no rebase el límite establecido en ese precepto (fracción V).

Y que la prohibición para acumular los montos que deriven de un solo acto no se surte tratándose de las resoluciones precisadas en las fracciones

II y IV, es decir, respecto de aquellas en las que se impongan multas por violar la normatividad administrativa federal o las que requieran el pago de una póliza de fianza.

Finalmente, señaló que fue indebido que la Sala concluyera que en el caso no era posible considerar la suma total impuesta como sanción para establecer la vía en que se debió tramitar el juicio, ya que al supuesto previsto en la fracción II del precepto en estudio, no le era aplicable la prohibición de acumulación que establece el penúltimo párrafo del precepto 58-2 del ordenamiento mencionado, motivo por el que la cantidad a considerar para determinar la vía debió ser el resultado de sumar todas las sanciones impuestas, no así la cantidad de cada multa aisladamente.

II. Los antecedentes del amparo directo ******, del que conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, son los siguientes:

1. La Dirección de Apoyo Legal de la Dirección General de Gas L.P., de la Subsecretaría de Hidrocarburos, de la Secretaría de Energía, impuso a ******: a) tres multas en cantidad de ******, cada una; b) doce multas en cantidad de ******, cada una; c) doce multas en cantidad de ******, d) doce multas en cantidad de ******, cada una; e) doce multas en cantidad de ******, y, f) nueve multas en cantidad de ******, siendo la suma total de ******, todas por infracción a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y al Reglamento de Gas Licuado de Petróleo.

2. Inconforme con tal determinación, la sociedad promovió juicio contencioso administrativo, del que conoció la Sala Especializada en Resoluciones de Órganos Reguladores de la Actividad del Estado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyo Magistrado instructor determinó desechar la demanda de nulidad de mérito dada su extemporaneidad.

3. La parte actora interpuso recurso de reclamación del cual conoció la Sala mencionada, en la que declaró procedente pero infundado el recurso de mérito y confirmó en todos sus términos el auto que ordenó el desechamiento.

4. Inconforme con lo anterior, la sociedad interpuso juicio de amparo directo, del cual conoció el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, y resolvió en el sentido de conceder el amparo, bajo las siguientes consideraciones:

Que fue incorrecta la determinación adoptada por la resolutora, al establecer que en el caso procedía tramitar la demanda de nulidad en la vía sumaria.

Señaló que del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se obtiene que en sus diversas fracciones establece un catálogo de actos susceptibles de impugnarse en la vía sumaria, siempre que su cuantía sea inferior a cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión.

Y que para la determinación de la cuantía, dicho numeral establece que tratándose de los casos previstos en los incisos I), III) y V), sólo se debe considerar el crédito principal, sin accesorios ni actualizaciones, además, cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución "... *de las mencionadas anteriormente* ...", esto es, de las contenidas en los incisos I), III) y V), no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esa vía.

Determinó que el alcance de tal porción normativa, debía entenderse en el sentido de que si dentro del acto impugnado se contiene más de una resolución de las previstas en las fracciones I, III y V del numeral analizado; entonces, no procede la acumulación de tales montos; sin que por ello debiera concebirse que si la misma resolución se encuentra integrada por diversas determinaciones, ello no conlleva de forma imperiosa a que se trate de diferentes resoluciones pues, en todo caso, el operador jurídico deberá valorar si dentro del acto impugnado la autoridad resolvió cuestiones relacionadas con los supuestos establecidos en las fracciones I, III y V del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Así, estimó que en el caso puesto a consideración, aun cuando se trataba de una resolución en la que únicamente se imponen multas por infracción a las normas administrativas federales, no se actualizaba el supuesto de procedencia para que la demanda de nulidad fuera tramitada en la vía sumaria, derivado de que el monto de la misma, sí excedía el monto de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, al momento de su emisión.

Lo anterior, porque el caso se trataba de una sola resolución, ya que por medio de ésta se realizó la conducta imputada en forma conjunta y no separada, esto es, que no eran resoluciones diversas, al versar sobre la misma cuestión y la misma conducta.

Por lo que sostuvo que, en el caso particular, la resolución impugnada no se integraba de diversas resoluciones a que refieren las fracciones I, III y V del dispositivo aludido, sino que la autoridad a través de una sola resolución impuso veinte multas a la sociedad.

III. Los antecedentes que formaron al amparo directo ***** , del que tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, son:

1. El titular de la Subdelegación del Instituto Mexicano del Seguro Social Salamanca determinó ocho créditos fiscales a ***** , por las cantidades de: ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** , ***** y ***** , las que sumadas arrojan un total de ***** ; por concepto de cuotas obrero-patronales omitidas de los seguros de enfermedades y maternidad, invalidez y vida, riesgos de trabajo, guarderías y prestaciones sociales, de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, así como sus multas.

2. Inconforme con dicha determinación, la persona moral promovió demanda de nulidad en su contra, la cual, mediante auto de veinticuatro de octubre siguiente, del Magistrado instructor de la tercera ponencia de la Sala Regional, fue desechada, por estimar que se presentó de manera extemporánea.

3. En desacuerdo con ese auto, la sociedad interpuso recurso de reclamación en su contra, al cual recayó el acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil trece, mediante el que se confirmó el auto controvertido.

4. En contra de esa decisión, la sociedad interpuso juicio amparo directo, del cual tocó conocer al Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, y en el que resolvió lo siguiente:

Indicó que del artículo 58-2, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se desprende la regla general para determinar el importe de las resoluciones impugnadas y, consecuentemente, la procedencia de la vía sumaria, que es: "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía*".

Explicó que la expresión "*un mismo acto*" a que alude el numeral, debe entenderse como la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que pro-

duce un orden jurídico para un caso individual y que se presenta en un solo documento, y que el término "*resolución*", debe interpretarse como la decisión que dicta una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia.

Así, refirió que el legislador, al incluir en el artículo 58-2 del ordenamiento referido, la locución "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente*", fue con el objeto de precisar que la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que produce un orden jurídico para un caso individual y se presenta en un solo documento suscrito por una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia; puede contener más de una resolución, esto es, dos o más decisiones sobre un asunto o negocio de su competencia.

Una primera conclusión fue que en un solo acto administrativo, entendido como el documento u oficio despachado, puede contener una, dos o más resoluciones o decisiones sobre un asunto o negocio competencia de la autoridad emisora, pero que existía la interrogante de cómo debe interpretarse la expresión "... *más de una resolución de las mencionadas anteriormente* ...", contenida en el precepto analizado, la cual constituye el requisito esencial con base en el cual debía determinarse si era procedente o no la acumulación del monto de "*más de una resolución*", para la tramitación del juicio contencioso en la vía sumaria.

Para aclarar tal interrogante, el Tribunal Colegiado acudió a la exposición de motivos de la iniciativa con proyecto de decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de la que desprendió que la intención del legislador, al introducir la vía sumaria como forma de tramitación de los juicios contenciosos administrativos federales, fue la de instaurar un medio procesal más rápido y sencillo para la resolución del citado procedimiento en casos que por su materia no representan mayor complejidad, reduciéndolos con el criterio de la cuantía, a los asuntos cuyo monto discutido no rebase los cinco salarios mínimos elevados al año.

Observó que, además del criterio de cuantía, en la iniciativa también se indicó que los asuntos a tramitarse en la vía sumaria, deberían emanar de alguno de los siguientes actos:

1) Actos administrativos de imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales;

2) Las resoluciones eminentemente fiscales, en las que se determinan contribuciones federales con importes bajos;

3) Los actos de ejecución de aquéllas para hacerlas efectivas;

4) Las resoluciones que requieran el pago de una fianza o, en general, de una garantía otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales;

5) Las resoluciones recaídas a algún recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las anteriormente mencionadas; o

6) Las resoluciones administrativas que se emitan con violación a una tesis de jurisprudencia en materia de constitucionalidad de leyes.

Resaltó que en la iniciativa se hizo énfasis en que la vía sumaria procedería también "... *en los casos en que la impugnación comprenda más de una de las resoluciones previstas, para lo cual se debe condicionar a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope*" y esa idea, posteriormente, se incluyó en el penúltimo párrafo del aludido numeral, con la siguiente redacción: "... *Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía*".

Refirió que la redacción de la frase "*más de una resolución de las mencionadas anteriormente*", debe entenderse referida a cada uno de los supuestos contenidos en las cinco fracciones del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Lo anterior, ya que en la iniciativa se hizo alusión a que, si el acto comprende más de una de las resoluciones previstas, la procedencia de la vía sumaria quedaría condicionada "*a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope*", de lo que infirió que, esas resoluciones (o actos) deben tener, entre sí, un origen fáctico o naturaleza jurídica distinta, esto es, que deriven de diversos tipos de infracción o conducta, o bien, que aun teniendo un mismo origen de hecho, se surtan diversas hipótesis, sancionables con dispositivos legales distintos.

Por lo que discurrió que cuando en un solo oficio o documento, una autoridad emita dos o más de las resoluciones listadas en el catálogo establecido en las cinco fracciones del artículo 58-2, éstas no pueden sumarse para efectos de obtener la cuantía de procedencia de la vía sumaria; en caso con-

trario, si esas resoluciones poseen un mismo origen o naturaleza jurídica, esto es, derivan de un mismo tipo de infracción o conducta, sí podrán sumarse para dicho efecto.

Consideró prudente destacar que el penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establece, como excepción a la regla general, que en los casos en los cuales se impugnen resoluciones contenidas en sus fracciones I, III y V, al aplicarse la regla general "*sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones*", como elemento individualizado de los conceptos que no se deben acumular; y que lo anterior implicaba que debían considerarse como conceptos diferentes el crédito fiscal, la actualización, los recargos y las multas que se impongan al contribuyente por el incumplimiento de las disposiciones fiscales.

De acuerdo con lo anterior, esta Segunda Sala advierte que **SÍ** existe la contradicción de tesis.

En efecto, **el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito**, al interpretar el artículo 58-2, segunda parte, del penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, señaló que la prohibición de acumular o sumar las resoluciones definitivas con cuantía determinada, que se contengan un mismo acto para el efecto de determinar la procedencia de la vía, sólo se refiere a las resoluciones: que fijen en cantidad líquida un crédito fiscal (fracción I), que exijan el pago de adeudos tributarios (fracción III), y las que recaigan a un recurso administrativo interpuesto contra actos cuya cuantía no rebase el límite establecido (fracción V), ya que el legislador, al hacer uso de la expresión "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente*", se limitó a los supuestos señalados en la primera parte de ese párrafo, y no a todas las fracciones del precepto.

Así, determinó que la prohibición para acumular los montos que deriven de un solo acto no se surte tratándose de las resoluciones precisadas en las fracciones II y IV, es decir, respecto de aquellas en las que se impongan multas por violar la normatividad administrativa federal o las que requieran el pago de una póliza de fianza.

El Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito determinó que el alcance del penúltimo párrafo, segunda parte, del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, debía entenderse en el sentido de que si dentro del acto impugnado se con-

tiene más de una resolución de las previstas en las fracciones I, III y V del numeral referido; entonces, no procede la acumulación de tales montos y en las demás fracciones sí se permitía.

Y aclaró que cuando en una misma resolución se impongan varias multas que derivan de la comisión de una misma infracción a un ordenamiento administrativo, ello no implica necesariamente que se trate de resoluciones distintas, puesto que se originaron de un mismo acto, cuya consecuencia legal sólo incluye la imposición de la sanción prescrita por el ordenamiento aplicable, de modo que si en una resolución se impusieron diversas multas, deberá analizarse si éstas obedecieron a un mismo motivo, o bien, si derivan de diversas causas, las cuales, para estar en posibilidad de considerarlas que se trata de diversas resoluciones, deberán estar necesariamente relacionadas con lo prescrito en las fracciones I, III y V del numeral analizado.

Por su parte, el **Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito** resolvió que cuando en un solo oficio o documento, una autoridad emita dos o más de las resoluciones listadas en el catálogo establecido en las cinco fracciones del artículo 58-2, éstas no pueden sumarse para efectos de rebasar la cuantía que se estableció para procedencia de la vía sumaria; pero que si esas resoluciones poseen un mismo origen o naturaleza jurídica, esto es, derivan de un mismo tipo de infracción o conducta, sí podrán sumarse para dicho efecto.

Explicó que la expresión "*un mismo acto*" a que alude el numeral, debe entenderse como la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que produce un orden jurídico para un caso individual y que se presenta en un solo documento, y que el término "*resolución*", debe interpretarse como la decisión que dicta una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia.

Así, refirió que el legislador al incluir, en el artículo 58-2 del ordenamiento referido, la locución "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente*", fue con el objeto de precisar que la declaración concreta de voluntad de un órgano de la administración activa en el ejercicio de su potestad administrativa, que produce un orden jurídico para un caso individual y se presenta en un solo documento suscrito por una autoridad en el ejercicio de sus funciones, sobre un asunto o negocio de su competencia; puede contener más de una resolución, esto es, dos o más decisiones sobre un asunto o negocio de su competencia.

Como puede desprenderse de lo anterior en el caso se reúnen los requisitos para la existencia de la contradicción de tesis, pues los Tribunales Colegiados: 1) examinaron hipótesis jurídicas esencialmente iguales; y, 2) llegaron a conclusiones encontradas respecto a la resolución de la controversia planteada.

En efecto, los Tribunales Colegiados contendientes en la contradicción de criterios se pronunciaron respecto de la interpretación que debía realizarse al penúltimo párrafo, segunda parte, del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Por un lado, los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito determinaron que si en un mismo acto se contienen diversas resoluciones definitivas de las enumeradas en ese numeral, no podía sumarse su cuantía para determinar la vía si se trata exclusivamente de las contenidas en las fracciones I, III y V; mientras que el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito estableció que ninguna cantidad determinada en todas las resoluciones definitivas contenidas en el catálogo del numeral referido, se podía sumar para determinar la vía en que debe tramitarse el juicio contencioso administrativo.

Aunado a que, tanto el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito como el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito refirieron a la conceptualización de los términos empleados en tal porción normativa como "*resoluciones*" y "*un solo acto*".

Previo a determinar cuál es el punto de contradicción, es importante determinar las coincidencias de los referidos Tribunales Colegiados, ya que comparten los pronunciamientos en alguna parte de la interpretación realizada, y sobre otras los órganos colegiados no se pronunciaron al respecto.

El primer punto en el que coincidieron los Tribunales Colegiados fue respecto de la primera parte del penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que establece que para la determinación de la cuantía de las resoluciones de las contenidas en las fracciones I, III y V, sólo se tomará en cuenta el importe principal, sin accesorios ni actualizaciones.

Aquí, cabe aclarar que, el único que expresamente estableció que respecto de las resoluciones contenidas en las fracciones II y IV, sí pueden tomarse en cuenta sus accesorios y actualizaciones, fue el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito; mientras que los otros órganos colegiados no realizaron pronunciamiento alguno.

Ahora, de acuerdo con lo anterior, el tema a dilucidar en la contradicción de tesis consiste en la interpretación que debe realizarse de la segunda parte del penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, es decir, si la prohibición de acumular el monto de las resoluciones definitivas cuando en un mismo acto se contienen diversas, sólo está acotada a las fracciones I, III y V, o si es extensiva a todos los supuestos previstos en el precepto, lo anterior para determinar la cuantía que se estableció para la procedencia de la vía sumaria del juicio de nulidad.

SEXTO.—Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que debe prevalecer el criterio que, con carácter de jurisprudencia, aquí se define.

Para poder dilucidar la presente contradicción de criterios, este Tribunal considera pertinente tener en cuenta lo dispuesto en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en específico, su penúltimo párrafo.

Dicho artículo es del tenor siguiente:

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo

"Artículo 58-2. Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá el juicio en la vía sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

"I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

"II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

"III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

"IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, o

"V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

"También procederá el juicio en la vía sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

"Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

"La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta ley ante la Sala Regional competente."

El precepto transcrito establece los supuestos de procedencia del juicio de nulidad en la vía sumaria cuando se impugnen las siguientes resoluciones definitivas:

I. Las de autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que fijen en cantidad líquida un crédito fiscal.

II. Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales.

III. Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado.

IV. Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla.

V. Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la impugnada sea alguna de las consideradas en los puntos anteriores cuyo importe no exceda el antes señalado.

También establece que procederá la vía sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El legislador, al prever el juicio sumario, tomó en cuenta dos criterios para su procedencia: el de la materia y el de la cuantía.

El primero, la materia, se evidencia al contenerse sólo ciertos supuestos de la totalidad de las resoluciones que son impugnables a través del juicio de nulidad, establecidas en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por lo que se refiere al segundo de ellos, la cuantía, limita la procedencia del juicio a que las resoluciones definitivas establecidas tengan un monto que no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión (salvo las que se emitan en violación a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de leyes, o a una del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa).

En su penúltimo párrafo prevé que para determinar la cuantía de los incisos I, III y V, sólo se considerará el crédito fiscal sin accesorios ni actualizaciones. A continuación establece que cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución *de las mencionadas anteriormente*, no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía.

Respecto a la prohibición para determinar la cuantía del crédito fiscal, en relación con no tomar en cuenta los accesorios ni actualizaciones, el numeral es preciso en orientarla únicamente a las fracciones I, III y V del artículo referido.

Sin embargo, en la segunda parte de ese párrafo, la regla establecida por el legislador al señalar: "*cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas*", puede dar lugar a diversas posibles interpretaciones literales:

- Por un lado, pudiera parecer que el legislador, al regular dentro del mismo párrafo ambas prohibiciones, buscó que las dos se aplicaran únicamente a las fracciones señaladas en la primera parte de la porción legal. Y en ese sentido, se podría afirmar que si hubiera sido voluntad del legislador prever la prohibición de acumular el monto de las cinco fracciones contem-

pladas en el artículo de mérito, hubiera contemplado esa regla en un párrafo distinto. De lo que se podría concluir que la segunda prohibición –objeto de análisis– sólo aplica a las fracciones I, III y V.

- Bajo una distinta perspectiva, se pudiera concluir que se refiere a todas las resoluciones contenidas en el artículo, en tanto que la frase *mencionadas anteriormente* incluye precisamente a la totalidad de las anteriormente citadas, y al no ser específica a ciertos incisos, partiendo del principio de donde el legislador no distingue no es dable distinguir, entonces, no debe limitarse a algunas fracciones, sino a los supuestos totales. Máxime que en la parte conducente del artículo –primer párrafo– se hace referencia a *resoluciones definitivas*, por lo que si en la segunda parte del penúltimo párrafo se utilizó la locución *resoluciones*, se deben entender a todas pues, contrario a ello, en la primera parte del párrafo en análisis, se refiere a incisos, y no a resoluciones.

Así, se advierte que no basta con una interpretación gramatical para resolver la cuestión en controversia, ya que ante la posible incertidumbre que deriva de ella, es necesario acudir a otro método para determinar su alcance.

Al respecto, en relación con el sentido que se le debe otorgar a la norma, es preciso indicar que, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 14 constitucional, el órgano jurisdiccional, al resolver la cuestión jurídica que se le planteé, deberá hacerlo 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.

De tal modo, el juzgador tiene que buscar la solución del problema jurídico que se le presente, para lo cual puede considerar lo dispuesto expresamente en el ordenamiento jurídico correspondiente, es decir, puede acudir a la interpretación literal de la ley, **cuando la norma así lo permita**; sin embargo, hay ocasiones en las que no basta el examen gramatical, en las cuales el juzgador podrá utilizar cualquier otro método de interpretación para conocer, controlar, completar, restringir o extender su alcance, como es el caso.

En esas condiciones, con el objetivo de poder fijar con puntualidad qué dice la norma, cuál es la proposición que ella contiene, cuál es su exacto significado y, por ende, dejar al descubierto la voluntad e intención del legislador, en relación con la prohibición contenida en el artículo 58-2, penúltimo párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, relativa a no poder sumar el monto de las resoluciones que se contengan en un mismo acto, es menester realizar una interpretación sistemática, histórica, causal y teleológica.

Finalidad del juicio sumario. Esta Segunda Sala, al resolver el amparo directo en revisión 18/2013, desprendió del proceso legislativo del juicio contencioso administrativo en vía sumaria, que la intención constitucional perseguida por el legislador estribó en el reconocimiento, protección y garantía del principio de justicia pronta, atendiendo a que la cantidad de demandas que ingresan al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, provocaba que el tiempo en que se desarrollaba el procedimiento contencioso administrativo, fuera, en la mayoría de las veces, mayor a dos años, lo que implicaba un inconveniente a la impartición de justicia en la materia, al resolverse los asuntos después de un prolongado lapso, independientemente del carácter complejo o simple de la tramitación del juicio o del grado de dificultad para su resolución.

Por lo que el propósito de instaurar el procedimiento sumario consistió en que los asuntos que por su **cuantía y su materia** se estima que suelen ser de menor complejidad jurídica, sean solucionados en un lapso corto, de tal manera que la heterocomposición de la controversia sea desarrollada en un tiempo mínimo.

Se concibió a la tramitación sumaria como un medio para permitir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resolver de forma pronta aquellos asuntos que implicaran una cuantía baja, o cuyo fondo del asunto debiera resolverse por un criterio emitido y sustentado en jurisprudencia.

Es así que la justificación de la sustanciación del juicio en vía sumaria está relacionada con los plazos, pues la reducción de éstos tiene relación directa con la finalidad consistente en que los asuntos que por su materia y cuantía son racionalmente de menor complejidad jurídica, se resuelvan en menor tiempo.

Precisado lo anterior, y toda vez que la frase de la porción en análisis establece *cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente*, se procede a desentrañar el sentido del concepto de acto, pues su naturaleza orientará su alcance.

Acto. En primer término, es cabal atender al contexto de la norma en análisis, que es el marco jurídico que contiene las reglas que componen un procedimiento dentro del juicio contencioso administrativo.

La medida que se analiza se encuentra relacionada con la forma en la que los gobernados podrán hacer valer su acción ante el Tribunal Federal

de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir, plasma especificaciones que indican la forma en la que los gobernados pueden acudir a impugnar los actos que consideren les afecten.

En esos términos, se razona que el legislador, en la norma, refiere a un acto de autoridad concreto y particular identificado en un documento, que genera efectos jurídicos susceptibles de ser impugnado.

Esto es, el legislador, al señalar *un solo acto*, alude específicamente a los actos impugnados dentro de la demanda, tal como se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que propuso incluir al juicio de nulidad en vía sumaria, presentada a la Cámara de Senadores, donde se manifestó respecto del penúltimo párrafo del numeral que ahora nos ocupa interpretar, lo siguiente:

"Además de la cuantía para limitar la vía sumaria se propone utilizar el criterio de la materia, el tipo de resoluciones definitivas que se consideran, son fundamentalmente los actos administrativos en materia fiscal que tradicionalmente han sido la materia principal de impugnación en el juicio que se sigue desde que el tribunal fue establecido.

"Destacan singularmente los actos administrativos de imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales, que en la experiencia práctica se componen de una amplia variedad, entre las que sobresalen, por su frecuencia, las multas de tránsito federal, las de protección al consumidor y las fiscales, por lo que, abrir una modalidad de carácter sumario, resultará indiscutiblemente favorable a los intereses de los justiciables.

"Asimismo, se propone incluir las resoluciones eminentemente fiscales, en las que se determinan contribuciones federales con importes bajos, así como los actos de ejecución para hacerlas efectivas.

"Un tercer grupo, estaría formado, de aprobarse la presente iniciativa por resoluciones que requieran el pago de una fianza o, en general de una garantía otorgada a las autoridades fiscales para asegurar el pago de contribuciones federales.

"Finalmente, se considera necesario incluir dentro de la procedencia de esta vía, las resoluciones recaídas a algún recurso administrativo, cuando la resolución recurrida sea alguna de las anteriormente mencionadas, dado que, por la opcionalidad en la interposición del recurso, es indispensable que en

la fase jurisdiccional, también sean consideradas dentro de la vía sumaria, a condición de que el importe de la recurrida no exceda el límite fijado para ese efecto.

"También es el caso de aquellas resoluciones administrativas que se emitan con violación a una tesis de jurisprudencia en materia de constitucionalidad de leyes, ya que en estos casos no tiene por qué darse un procedimiento engorroso o dilatado, pues en todo caso el tribunal deberá pronunciarse sobre la ilegalidad del acto así emitido.

"Complementariamente se considera esencial, aclarar que también procede la vía sumaria, en los casos en que la impugnación comprenda más de una de las resoluciones previstas, para lo cual se debe condicionar a que el monto del crédito principal o de cada uno de los actos impugnados, no rebase el tope."

De la parte de la exposición de motivos transcrita, se verifica que al referirse a la parte final del penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, hizo referencia a una misma impugnación y a los actos impugnados.

De lo que se insiste que, al referirse a acto, el legislador habla del impugnado, es decir, lo que se reclama al acudir a juicio, concretamente el que se identifica con un solo documento, que puede incluir una o más decisiones de la autoridad.

Habiendo delimitado los anteriores elementos, esta Sala procede a construir el alcance de la porción normativa que atañe.

Interpretación. Como se ha referido, el establecimiento del juicio sumario obedeció a que el legislador quiso proteger, reconocer y garantizar el principio de justicia pronta, por medio de la resolución ágil y en menor tiempo de asuntos que son racionalmente de menor complejidad jurídica.

Asimismo, quedó evidenciado que para la elección de los casos que se tramitarían en la vía sumaria, el legislador adoptó como parámetro dos criterios: el de la cuantía y el de la materia.

Esto es, para decidir qué casos deberán ventilarse ante la vía sumaria o la ordinaria, el órgano correspondiente deberá tener en cuenta tanto el monto de lo reclamado como su naturaleza.

Partiendo de tales premisas, esta Segunda Sala considera que la prohibición de acumular las resoluciones contenidas en un solo acto impugnado debe entenderse referida a cada uno de los supuestos contenidos en las cinco fracciones del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ello, ya que sólo así se permitirá que las resoluciones establecidas en el catálogo del artículo, pensadas **todas** por el legislador como de fácil resolución (criterio de materia), siempre que no rebasen el tope de cuantía (criterio de cuantía), se ventilen en vía sumaria y, por tanto, que su resolución sea en un menor tiempo.

Esto es, únicamente considerando dicha prohibición aplicable a todas las resoluciones elegidas por su materia, se podría traducir en una concreción del derecho humano de justicia pronta y expedita, asociado a que de lo contrario se estaría distinguiendo, sin razón de ser, a ciertas resoluciones que, con independencia de haber sido de las consideradas como de menor complejidad, no se resolverían necesariamente en un lapso corto.

En efecto, es cabal recordar que, en concreto, por lo que hace a la prohibición de acumular los montos de diversas resoluciones que se encuentren en un mismo acto impugnado –tal como se desprende de la exposición de motivos–, lo que propuso el legislador era que no se sumaran los montos de cada una de las determinaciones contenidas en un solo acto, sin hacer distinción alguna de si sólo aplicaba para las que refieren en sentido estricto a créditos fiscales (fracciones I, III y V) –y que son las excepciones que señala para no tomar en cuenta sus accesorios y actualizaciones–, ni excluyó a las que imponen multas o sanciones (fracción II), a las que requieran el pago de una póliza de fianza o garantía (fracción IV), ni a las que deriven de un recurso administrativo relacionadas con ellas –que son las que se excluyeron de la mencionada excepción–.

Inclusive, cuando en la exposición de motivos aludió al criterio de la materia, destacó como ejemplo de resoluciones que merecen ser conocidas en un lapso menor, a los actos administrativos de imposición de multas por infracción a las normas administrativas federales (fracción II), pues advirtió que en la práctica existe una extensa gama.

De esta manera, resultaría un contrasentido que se considerara como intención del legislador la eliminación de la prohibición de sumar los montos justamente a las multas, que fue el caso ejemplar que lo orientó sobre dicha vía.

De acuerdo con ello, la locución *resoluciones anteriores* empleada dentro del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tiene un alcance a todos los incisos establecidos en tal precepto, y que son: las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal (fracción I); las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales (fracción II); las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado (fracción III); las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla (fracción IV); las recaídas a un recurso administrativo, cuando la impugnada sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores, y el importe de esta última no exceda, el antes señalado (fracción V).

Así, cuando la porción normativa prevé que *en un mismo acto se contenga más de una de las resoluciones mencionadas no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de la vía*, se entiende que refiere a un solo documento que se identifica con un acto impugnado, en el que puede contenerse más de una de las resoluciones definitivas especificadas en el precepto.

Las cuales no podrán acumularse, atendiendo a que en virtud de la determinación de cada resolución se cuantifica la deuda y, en ese sentido, se tiene que considerar individualmente cada una para efectos de su cuantía y establecer la procedencia de la vía en que se tramitará.

Así, de encontrarse en el mismo acto impugnado, entendido como un solo documento –que contiene la decisión de la autoridad–, diversas resoluciones de las señaladas en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, las cuales sumadas pudieran exceder de la cantidad precisada en el preámbulo de dicho precepto legal, pero que en lo individual no exceden la misma, entonces el juicio se tramitará en la vía sumaria.

Ahora bien, ante la posibilidad de que en un mismo acto se contengan distintas resoluciones: unas que excedan la cantidad para la procedencia de la vía sumaria, y otras no, al no poderse sumar entre ellas, es menester precisar que, en esos casos, las resoluciones que no excedan el importe deberán tramitarse junto con las que sí lo hagan en la vía ordinaria.

Ello, ya que debe tomarse en cuenta la unicidad del acto impugnado en relación con la determinación de la vía, pues el hecho de dividir un mismo

acto reclamado en dos vías que no son optativas (la sumaria de acuerdo con lo sostenido por esta Segunda Sala no es una vía optativa), rompería con los objetivos que buscó el legislador al prever el juicio sumario.

Al respecto, como se precisó, el juicio sumario se pensó para la simplificación del procedimiento. Por lo que cuenta con reglas aplicables especialmente a él, contenidas en el capítulo XI de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de donde se constata que es más breve y ágil que el ordinario, ya que se reducen los plazos, se imponen ciertas limitaciones en materia de pruebas, incidentes y recursos. Además, la resolución de los juicios sumarios corresponde emitirla a los Magistrados instructores de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Incluso en la jurisprudencia 2a./J. 152/2012 (10a.), de rubro: "REVISIÓN FISCAL. ES IMPROCEDENTE CONTRA SENTENCIAS DICTADAS EN FORMA UNITARIA POR LOS MAGISTRADOS INSTRUCTORES DE LAS SALAS REGIONALES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN LOS JUICIOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FEDERALES TRAMITADOS EN LA VÍA SUMARIA.", esta Segunda Sala sostuvo que la revisión fiscal es improcedente en contra de las resoluciones que se obtengan de dicho juicio.

Diferencias que evidencian que más allá de lograrse una justicia pronta, expedita y un beneficio para los que acuden a juicio, de considerar la posibilidad de impugnar el mismo acto impugnado en distintas vías, se generarían mayores obstáculos y dificultades para ellos.

Esto es, tomando en cuenta que existe la prohibición de acumular el monto de las diversas resoluciones contenidas en un mismo acto, ante la posibilidad de que, en ese mismo acto se contengan resoluciones que de forma individual excedan la cuantía para la vía ordinaria y otras no, se tendría como resultado que las que sobrepasen el monto se tramitarían por vía ordinaria, y las que no, por la sumaria.

Lo cual instauraría el seguimiento de dos juicios diferentes, conllevando a mayores dificultades tanto a los gobernados como a los tribunales, pues tendrían que seguirse dos procedimientos distintos, aun tratándose del mismo acto impugnado, lo cual además generaría inseguridad en cuanto a la potencial contradicción de criterios de cada juicio.

En ese sentido, cuando en una demanda se contenga un acto impugnado, en el que se determinaron diversas resoluciones de las contenidas en

el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, de aquellas que hacen procedente la vía sumaria, y una de ellas en lo individual exceda de la cuantía impuesta para la determinación de la vía, entonces se tramitará conforme a la vía ordinaria.

Así, cuando se trate, por ejemplo, de diversas multas contenidas en un solo documento, cuya liquidación se halla claramente determinada de forma individual, y cada una en sí misma no rebase el tope previsto, ante la prohibición de acumulación, procederá la vía sumaria.

En el otro caso, si en el mismo acto impugnado se contienen, por ejemplo, diversos créditos y multas, y el crédito principal exceda la cantidad establecida, y las multas no, estas últimas seguirán la suerte del que sobrepasa la cuantía, por lo que se tendrá que seguir la vía ordinaria.

Cabe aclarar que el criterio resultante en esta contradicción de tesis debe empezar a regir una vez que sea publicada la jurisprudencia.

Esta Segunda Sala reconoce que existe criterio del Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, que determina que la aplicación de la jurisprudencia no contraviene la garantía de irretroactividad de la ley, porque su contenido no es el equivalente a una ley en sentido formal y material, sino que solamente contiene su interpretación, que es el siguiente:

"Registro: 190663

"Novena Época

"Instancia: Pleno

"Tesis: jurisprudencia

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

"Tomo: XII, diciembre de 2000

"Materias: constitucional y común

"Tesis: P/J. 145/2000

"Página: 16

"JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.—La Suprema Corte de Justicia de la Nación y los Tribunales Colegiados de Circuito, al sentar jurisprudencia, no sólo interpretan la ley y estudian los aspectos que el legislador no precisó, sino que integran a la norma los alcances que, sin estar contemplados claramente en ella, se producen en una determinada situación; sin embargo, esta 'confor-

mación o integración judicial' no constituye una norma jurídica de carácter general, aunque en ocasiones llene las lagunas de ésta, fundándose para ello, no en el arbitrio del Juez, sino en el espíritu de otras disposiciones legales, que estructuran (como unidad) situaciones jurídicas, creando en casos excepcionales normas jurídicas individualizadas, de acuerdo a los principios generales del derecho, de conformidad con lo previsto en el último párrafo del artículo 14 constitucional; tal y como se reconoce en el artículo 94, párrafo sexto, de la Constitución Federal, así como en los numerales 192 y 197 de la Ley de Amparo, en los que se contempla a la interpretación de las normas como materia de la jurisprudencia. Ahora bien, tomando en consideración que la jurisprudencia es la interpretación que los referidos tribunales hacen de la ley, y que aquélla no constituye una norma jurídica nueva equiparable a la ley, ya que no cumple con las características de generalidad, obligatoriedad y abstracción, es inconcuso que al aplicarse, no viola el principio de irretroactividad, consagrado en el artículo 14 constitucional."

Asimismo, se ha determinado que el conocimiento cierto de una jurisprudencia se evidencia hasta su publicación, como se desprende de la siguiente tesis aislada:

"Registro: 166200

"Novena Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

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

"Tomo: XXX, octubre de 2009

"Materia: común

"Tesis: 2a. CXIV/2009

"Página: 129

"CONTRADICCIÓN DE TESIS. QUEDA SIN MATERIA CUANDO LA DENUNCIA SE HACE CON POSTERIORIDAD A LA FECHA EN QUE SE ESTABLECE LA JURISPRUDENCIA RELATIVA, PERO ANTES DE SU PUBLICACIÓN.—Si el ingreso del asunto a la Suprema Corte de Justicia de la Nación se realiza cuando la Sala ya determinó cuál es el criterio que debe prevalecer con el carácter de jurisprudencia, pero no ha sido publicada ni existe prueba que demuestre que el denunciante ya había tenido conocimiento de ella, debe declararse sin materia, toda vez que este supuesto se encuentra en la misma situación del que no tiene conocimiento de la jurisprudencia por no existir en el momento de la denuncia, sino que se establece con posterioridad a ello,

pero con anterioridad a la fecha en que se resuelve el asunto y da lugar a declararla sin materia.

"Contradicción de tesis 272/2009. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Sexta Región y el Sexto Tribunal Colegiado en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 23 de septiembre de 2009. Cinco votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

"Nota: Esta tesis no constituye jurisprudencia, ya que no resuelve el tema de la contradicción planteada."

De acuerdo con ello, la obligatoriedad de una jurisprudencia, tratándose de normas aplicables para la determinación de la vía procesal procedente, respecto de las cuales existe incertidumbre literal, no puede llegar al extremo de convertirse en una traba procesal, máxime que uno de los fines de la jurisprudencia es la seguridad jurídica, y sería ilógico que su observancia posteriormente resulte adversa a los intereses de quien ante una interpretación literal confusa, procesalmente optó por ajustar su estrategia defensiva a lo que aparentemente le ordenaba la ley.

Consecuentemente, al pretender aplicar la jurisprudencia que defina las reglas para la procedencia de la vía debe, primero, analizarse si el interesado se encontraba o no ante una norma clara literalmente –cuestión que deberá ser definida por este Alto Tribunal, al realizar la interpretación del precepto de que se trate–, y si en el momento en que promovió la vía no se había publicado el criterio que define la correcta interpretación, se entenderá que lo hizo conforme a la interpretación literal que más beneficio le otorgue.

Esto es, los órganos encargados deberán efectuar la interpretación más favorable en aras del acceso a la justicia, ya que no se podría privar al promovente de la oportunidad de ser oído tan sólo por la inseguridad que permeaba antes del esclarecimiento del sentido de un precepto.

Así, si bien el establecimiento de la vía sumaria constituye un beneficio para el particular, lo cierto es que ante la falta de claridad literal del penúltimo párrafo del artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, con anterioridad a la publicación del presente criterio, en aras del principio de acceso a la justicia, y conforme a lo dispuesto en el artículo 1o. constitucional, los órganos encargados de la determinación de la vía,

tendrán que realizar la interpretación más favorable a la persona, atendiendo a cada caso.

Es aplicable, por analogía, el siguiente criterio:

"Registro: 2001691

"Décima Época

"Instancia: Segunda Sala

"Tesis: aislada

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

"Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012

"Materia: común

"Tesis: 2a. LXV/2012 (10a.)

"Página: 1218

"MODIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA. FORMA DE APLICAR LA TESIS DE RUBRO: 'AUTORIZADO EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CARECE DE FACULTADES PARA PROMOVER JUICIO DE AMPARO DIRECTO (MODIFICACIÓN DE LA JURISPRUDENCIA 2a./J. 199/2004)'.—El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J. 145/2000, de rubro: 'JURISPRUDENCIA. SU APLICACIÓN NO VIOLA LA GARANTÍA DE IRRETROACTIVIDAD DE LA LEY.', estableció que la aplicación de la jurisprudencia a casos concretos iniciados con anterioridad a su emisión no viola el primer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que su contenido no equivale a una ley en sentido formal y material, sino que solamente contiene la interpretación de ésta. Ahora, esta determinación tratándose de procedimientos de modificación de jurisprudencia en los que se resuelve abandonar una anterior, no llega al extremo de privar de efectos jurídicos la aplicación que se hubiese hecho de una jurisprudencia superada bajo ese mecanismo, cuando se refiera a la procedencia de algún medio de impugnación, ya que si el interesado se acogió a un criterio que en su momento le resultaba obligatorio para adoptar una vía legal de defensa, la interrupción de la jurisprudencia modificada no debe privarlo de la posibilidad de continuar con una instancia ya iniciada, porque uno de los fines de la jurisprudencia es la seguridad jurídica y sería ilógico que su observancia posterior resulte adversa a los intereses de quien, constreñido por ella, procesalmente optó por ajustar su estrategia defensiva a lo que aquélla le ordenaba. Consecuentemente, al pretender aplicar la jurisprudencia 2a./J. 199/2004 modificada que define nuevas condiciones para la procedencia del juicio de amparo directo

promovido en un procedimiento contencioso administrativo, debe primero analizarse si el interesado aplicó en su favor la jurisprudencia anterior, y si lo hizo válidamente durante su vigencia; esto es, antes de la publicación de la jurisprudencia modificada. De reunirse ambos hechos, el juzgador debe continuar con la secuela legal iniciada para no privar al promovente de la oportunidad de ser oído tan sólo por el cambio de criterios.

"Solicitud de modificación de jurisprudencia 5/2012. Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Novena Región, con residencia en Zacatecas, Zacatecas, en auxilio del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito. 16 de mayo de 2012. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Fernando Franco González Salas. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Ma. de la Luz Pineda Pineda.

"Nota: La tesis de jurisprudencia citada en el rubro, aparece publicada con la clave o número de identificación 2a./J. 90/2012 (10a.) en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XII, Tomo 2, septiembre de 2012, página 1176.

"La tesis de jurisprudencia P./J. 145/2000 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XII, diciembre de 2000, página 16.

"Esta tesis fue objeto de la denuncia relativa a la contradicción de tesis 165/2013, desechada por acuerdo de 8 de abril de 2013."

Por todo lo anterior, debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, la siguiente tesis:

VÍA SUMARIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROHIBICIÓN DE ACUMULAR EL MONTO DE LAS RESOLUCIONES, CONTENIDA EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58-2 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, ES APLICABLE A TODAS LAS FRACCIONES DEL PRECEPTO. La porción normativa referida prevé que cuando en un mismo acto se contengan más de una resolución "de las mencionadas anteriormente" no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia del juicio en la vía sumaria. Ahora, tal prohibición se aplica a cada uno de los supuestos establecidos en las cinco fracciones de dicho precepto, pues de la exposición de motivos que dio origen a éste se constata que se dirigió a todos sin exclusión alguna, aunado a que así se cumple con los dos criterios utilizados por el legislador para fijar la procedencia de la

vía sumaria: el de la materia, al considerar que todas las resoluciones definitivas elegidas y contenidas en el artículo indicado son de fácil resolución; y el de la cuantía, al señalar que no rebasen el tope de su primer párrafo; de ahí que si la finalidad de instaurar la vía sumaria es garantizar y proteger el derecho humano a la justicia pronta y expedita por medio de la resolución de asuntos de menor complejidad en un lapso corto, se entiende que cuando las autoridades fiscales efectúen varias determinaciones en un solo acto, sus importes no deberán sumarse. Del mismo modo, siguiendo el propósito del legislador en la creación del juicio sumario, cuando en una demanda se impugne un acto que contenga diversas resoluciones de las previstas en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, de aquellas que hacen procedente la vía sumaria, pero una de ellas en lo individual exceda la cuantía impuesta para la determinación de la vía, entonces se tramitará conforme a la vía ordinaria. Ello, porque es relevante conservar la unicidad del acto impugnado, pues de lo contrario, se dividiría un mismo acto reclamado en dos vías que no son optativas, y que las caracterizan diversos procedimientos, plazos y consecuencias, lo cual rompería con la simplicidad y prontitud que buscaba el legislador e incluso podría generar contradicciones, al resolver los juicios. No obstante, en los asuntos iniciados con anterioridad a la publicación de esta jurisprudencia, en aras de respetar el principio de acceso a la justicia, y acorde con el artículo 1o. constitucional, los órganos encargados de determinar la procedencia de la vía sumaria u ordinaria en el procedimiento contencioso administrativo, tendrán que realizar la interpretación más favorable a la persona, atendiendo a cada caso concreto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO.—Sí existe la contradicción de tesis que se denuncia.

SEGUNDO.—Debe prevalecer, con carácter de jurisprudencia, el criterio sustentado por esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la tesis que ha quedado redactada en la parte final del último considerado de este fallo.

Notifíquese; remítase testimonio de esta resolución a los Tribunales Colegiados mencionados; envíense la indicada jurisprudencia y la parte considerativa de este fallo a la Coordinación de Compilación y Sistematización de Tesis para su publicación en el *Seminario Judicial de la Federación* y en su *Gaceta*, conforme al artículo 219 de la ley de Amparo; y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y presidente Luis María Aguilar Morales. Ausente el señor Ministro Sergio A. Valls Hernández (ponente). La señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos hizo suyo el asunto.

En términos de lo dispuesto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su sesión de veinticuatro de abril de dos mil siete, y conforme a lo previsto en los artículos 3, fracción II, 13, 14 y 18 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como en el segundo párrafo del artículo 9 del Reglamento de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Consejo de la Judicatura Federal para la aplicación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.

Nota: La tesis de jurisprudencia 2a./J. 152/2012 (10a.) citada en esta ejecutoria, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Décima Época, Libro XVI, Tomo 2, enero de 2013, página 1440.

Esta ejecutoria se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

VÍA SUMARIA EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. LA PROHIBICIÓN DE ACUMULAR EL MONTO DE LAS RESOLUCIONES, CONTENIDA EN EL PENÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 58-2 DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, ES APLICABLE A TODAS LAS FRACCIONES DEL PRECEPTO. La porción normativa referida prevé que cuando en un mismo acto se contengan más de una resolución "de las mencionadas anteriormente" no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia del juicio en la vía sumaria. Ahora, tal prohibición se aplica a cada uno de los supuestos establecidos en las cinco fracciones de dicho precepto, pues de la exposición de motivos que dio origen a éste se constata que se dirigió a todos sin exclusión alguna, aunado a que así se cumple con los dos criterios utilizados por el legislador para fijar la procedencia de la vía sumaria: el de la materia, al considerar que todas las resoluciones definitivas elegidas y contenidas en el artículo indicado son de fácil resolución; y el de la cuantía, al señalar que no rebasen el tope de su primer párrafo; de ahí que si la finalidad de instaurar la vía sumaria es garantizar y proteger el derecho humano a la justicia pronta y expedita por medio de la resolución de

asuntos de menor complejidad en un lapso corto, se entiende que cuando las autoridades fiscales efectúen varias determinaciones en un solo acto, sus importes no deberán sumarse. Del mismo modo, siguiendo el propósito del legislador en la creación del juicio sumario, cuando en una demanda se impugne un acto que contenga diversas resoluciones de las previstas en el artículo 58-2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, esto es, de aquellas que hacen procedente la vía sumaria, pero una de ellas en lo individual exceda la cuantía impuesta para la determinación de la vía, entonces se tramitará conforme a la vía ordinaria. Ello, porque es relevante conservar la unicidad del acto impugnado, pues de lo contrario, se dividiría un mismo acto reclamado en dos vías que no son optativas, y que las caracterizan diversos procedimientos, plazos y consecuencias, lo cual rompería con la simplicidad y prontitud que buscaba el legislador e incluso podría generar contradicciones, al resolver los juicios. No obstante, en los asuntos iniciados con anterioridad a la publicación de esta jurisprudencia, en aras de respetar el principio de acceso a la justicia, y acorde con el artículo 1o. constitucional, los órganos encargados de determinar la procedencia de la vía sumaria u ordinaria en el procedimiento contencioso administrativo, tendrán que realizar la interpretación más favorable a la persona, atendiendo a cada caso concreto.

2a./J. 108/2014 (10a.)

Contradicción de tesis 167/2014. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Primero y Cuarto, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito. 3 de septiembre de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ponente: Sergio A. Valls Hernández; en su ausencia hizo suyo el asunto Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Miroslava de Fátima Alcayde Escalante.

Criterios contendientes:

El sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 151/2013, el sustentado por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, al resolver el amparo directo 758/2013, y el diverso sustentado por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Décimo Sexto Circuito, al resolver el amparo directo 64/2014.

Tesis de jurisprudencia 108/2014 (10a.). Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veinticuatro de septiembre de dos mil catorce.

Esta tesis se publicó el viernes 7 de noviembre de 2014 a las 9:51 horas en el *Semanario Judicial de la Federación* y, por ende, se considera de aplicación obligatoria a partir del lunes 10 de noviembre de 2014, para los efectos previstos en el punto séptimo del Acuerdo General Plenario 19/2013.

SECCIÓN SEGUNDA
EJECUTORIAS Y TESIS
QUE NO INTEGRAN JURISPRUDENCIA

Subsección 1. TESIS AISLADAS Y, EN SU CASO, EJECUTORIAS

COMERCIO EXTERIOR. LAS CONTRAPRESTACIONES PREVISTAS POR LA REGLA 1.6.35 DE LAS DE CARÁCTER GENERAL EN ESA MATERIA PARA 2010, NO CONSTITUYEN DERECHOS, POR LO QUE LA UTILIZACIÓN DEL CONCEPTO "DERECHO DE TRÁMITE ADUANERO" A QUE SE REFIERE EL NUMERAL 49, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL DE DERECHOS PARA SU CÁLCULO NO AFECTA SU REGULARIDAD CONSTITUCIONAL.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia P./J. 124/2006 (*) sostuvo que los ingresos que el Estado recibe por procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero dentro del rubro "DTA" no tienen la calidad de públicos, pues no están comprendidos en la Ley de Ingresos de la Federación relativa, ni tienen la calidad de propios aunque no estén descritos en ella, porque el titular no es el Gobierno Federal sino las personas privadas que con autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público prestan tales servicios a otros particulares usuarios. Así, la Regla 1.6.35 de las de Carácter General en Materia de Comercio Exterior para 2010, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de junio de 2010, al disponer que las personas que realicen operaciones aduaneras pagarán, en términos del artículo 16 de la Ley Aduanera, las contraprestaciones ahí previstas y el derecho de trámite aduanero que se cause por cada operación, siendo que las indicadas contraprestaciones, incluyendo el impuesto al valor agregado correspondiente a esos servicios, serán del 92% del DTA, calculado conforme al artículo 49 de la Ley Federal de Derechos, no constituye un derecho y, por ende, no forma parte del

Nota: (*) La tesis de jurisprudencia P./J. 124/2006 citada, aparece publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXIV, noviembre de 2006, página 882, con el rubro: "INGRESOS PÚBLICOS FEDERALES. NO TIENEN ESA CALIDAD LOS QUE EL ESTADO RECIBE POR PROCESAMIENTO ELECTRÓNICO DE DATOS Y SEGUNDO RECONOCIMIENTO ADUANERO, A PESAR DE QUE SE CONTENGAN EN EL RUBRO 'DTA' DE LOS PEDIMENTOS DE COMERCIO EXTERIOR."

sistema de derechos por trámite aduanero, por lo que la utilización en la regla citada del concepto "derecho de trámite aduanero" establecido en aquella norma tributaria, para calcular la contraprestación por los servicios de procesamiento electrónico de datos y segundo reconocimiento aduanero, no afecta la regularidad constitucional de la señalada regla, máxime si lo que se reclama es la transgresión a los principios tributarios de equidad y proporcionalidad contenidos en el numeral 31, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales no rigen respecto de las contraprestaciones vinculadas con los servicios prestados por particulares.

2a. CXIII/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 3816/2013. Chrysler de México, S.A. de C.V. 19 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretaria: Martha Elba de la Concepción Hurtado Ferrer.

Amparo directo en revisión 612/2014. Truper Herramientas, S.A. de C.V. 14 de mayo de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Leticia Guzmán Miranda.

Esta tesis se publicó el viernes 28 de noviembre de 2014 a las 10:05 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES. CUANDO EL ESTADO ADUCE QUE EXISTE UNA CARENCIA PRESUPUESTARIA PARA SU REALIZACIÓN, DEBE ACREDITARLO. El contenido normativo del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permite concluir que la obligación estatal de proteger, respetar y promover los derechos contenidos en ese instrumento no puede desconocer la situación particular que enfrente cada país, por lo que no existirá una violación a los derechos en él tutelados, a pesar de que se acredite que un determinado derecho no ha sido realizado o alcanzado un nivel óptimo de eficacia, siempre y cuando el Estado haya demostrado que ha utilizado todos los recursos que están a su disposición en un esfuerzo por satisfacer las obligaciones establecidas en la propia convención. De ahí que no basta la simple afirmación del Estado Mexicano de que existe limitación presupuestaria para que se tenga por acreditado que ha adoptado todas las medidas "hasta el máximo de los recursos" de que disponga, para lograr la realización de los derechos consagrados en el referido Pacto, sino que para ello deberá aportar el material probatorio en que sustente su dicho. Por tal motivo, en todo asunto en el que se impugne la violación a los derechos constitucionales de la materia, los juzga-

dores nacionales deben distinguir entre la incapacidad real para cumplir con las obligaciones que el Estado ha contraído en materia de derechos humanos, frente a la renuencia a cumplirlas, pues es esa situación la que permitirá determinar las acciones u omisiones que constituyan una violación a tales derechos humanos.

2a. CIX/2014 (10a.)

Amparo en revisión 378/2014. Adrián Hernández Alanís y otros. 15 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

ISSSTE. EL ARTÍCULO 12 DEL REGLAMENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE PENSIONES DE LOS TRABAJADORES SUJETOS AL RÉGIMEN DEL ARTÍCULO DÉCIMO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY RELATIVA, VIOLA EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL Y EL PRINCIPIO DE PREVISIÓN SOCIAL. Esta

Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que el artículo 123, apartado B, fracción XI, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no sólo contiene las bases mínimas de seguridad social para los trabajadores al servicio del Estado, sino que también de él deriva el principio constitucional de previsión social, sustentado en la obligación de establecer un sistema íntegro que otorgue tranquilidad y bienestar personal a los trabajadores y a su familia ante los riesgos a que están expuestos, orientados a procurar el mejoramiento del nivel de vida; de ahí que el artículo 12 del Reglamento para el otorgamiento de pensiones de los trabajadores sujetos al régimen del artículo décimo transitorio del Decreto por el que se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al restringir el derecho a percibir de manera íntegra las pensiones de viudez y de jubilación cuando la suma de ambas rebase el monto equivalente a 10 veces el salario mínimo, viola el derecho a la seguridad social y el principio de la previsión social, al desatender las siguientes diferencias sustanciales: 1. Dichas pensiones tienen orígenes distintos, pues la primera surge con la muerte del trabajador y la segunda se genera día a día con motivo de los servicios prestados por el trabajador; 2. Cubren riesgos diferentes, toda vez que la pensión por viudez protege la seguridad y el bienestar de la familia ante el riesgo de la muerte del trabajador y la pensión por jubilación protege su dignidad en la etapa de retiro; y, 3. Tienen autonomía financiera, ya que la pensión por viudez se genera con las aportaciones hechas por el

trabajador o pensionado fallecido y la pensión por jubilación se genera con las aportaciones hechas por el trabajador o pensionado, motivo por el cual no se pone en riesgo la viabilidad financiera de las pensiones conjuntas.

2a. CXII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 305/2014. Antonio López del Río. 22 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Arturo Zaldívar Lelo de Larrea, quien integró Sala, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Disidentes: Alberto Pérez Dayán y José Fernando Franco González Salas. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Secretaria: Teresa Sánchez Medellín.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

SALUD. DERECHO AL NIVEL MÁS ALTO POSIBLE. ÉSTE PUEDE COMPRENDER OBLIGACIONES INMEDIATAS, COMO DE CUMPLIMIENTO PROGRESIVO. El artículo 2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales prevé obligaciones de contenido y de resultado; aquéllas, de carácter inmediato, se refieren a que los derechos se ejerciten sin discriminación y a que el Estado adopte dentro de un plazo breve medidas deliberadas, concretas y orientadas a satisfacer las obligaciones convencionales, mientras que las de resultado o mediatas, se relacionan con el principio de progresividad, el cual debe analizarse a la luz de un dispositivo de flexibilidad que refleje las realidades del mundo y las dificultades que implica para cada país asegurar la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. En esa lógica, teniendo como referente el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental contenido en el artículo 12 del citado Pacto, se impone al Estado Mexicano, por una parte, la obligación inmediata de asegurar a las personas, al menos, un nivel esencial del derecho a la salud y, por otra, una de cumplimiento progresivo, consistente en lograr su pleno ejercicio por todos los medios apropiados, hasta el máximo de los recursos de que disponga. De ahí que se configurará una violación directa a las obligaciones del Pacto cuando, entre otras cuestiones, el Estado Mexicano no adopte medidas apropiadas de carácter legislativo, administrativo, presupuestario, judicial o de otra índole, para dar plena efectividad al derecho indicado.

2a. CVIII/2014 (10a.)

Amparo en revisión 378/2014. Adrián Hernández Alanís y otros. 15 de octubre de 2014. Mayoría de tres votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Disidente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Alberto Pérez Dayán. Secretaria: Georgina Laso de la Vega Romero.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. EL PERSONAL TÉCNICO ACADÉMICO QUE LABORA POR CONTRATO SÓLO PUEDE ADQUIRIR SU DEFINITIVIDAD MEDIANTE CONCURSO DE OPOSICIÓN ABIERTO Y DESPUÉS DE TRES AÑOS ININTERRUMPIDOS CON NOMBRAMIENTO INTERINO SOMETERSE A UN CONCURSO CERRADO.

De los artículos 14 a 19 y 51 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y de la cláusula 13 del Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Académico al Servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, se advierte que para ingresar a la citada institución como técnico académico, a través de la vía ordinaria, es necesario haber resultado vencedor en un concurso de oposición abierto; y como vía excepcional se reconoce la posibilidad de ingresar por contrato de prestación de servicios en los casos en que se requiera personal calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado. Lo anterior pone de manifiesto que en ningún caso el contrato puede constituirse en una vía de ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de México equiparable al nombramiento interino, en virtud de que para conseguir la excelencia y especialización que la caracterizan, la referida designación interina requiere haber ganado un concurso de oposición abierto que implica el sometimiento a una evaluación obligatoria, lo cual garantiza la equidad de los procesos de selección y la eficiencia del cumplimiento del orden jurídico, convirtiéndolos en actos notorios y de libre acceso al ser realizados mediante convocatoria pública. Así, el personal técnico académico que labora por contrato (con independencia del tiempo que hubiera laborado bajo esa modalidad), sólo podrá obtener su definitividad si se somete al procedimiento ordinario de ingreso a la Universidad Nacional Autónoma de México, es decir, debe participar en un concurso de oposición abierto y, si resulta ganador, debe laborar durante 3 años ininterrumpidos con un nombramiento interino, y someterse de nueva cuenta a una evaluación en un concurso cerrado que, de resultar vencedor, le da la posibilidad de adquirir la definitividad.

2a. CXI/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 1354/2013. Universidad Nacional Autónoma de México. 12 de febrero de 2014. Unanimidad de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Ausente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Laura Montes López.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO. LA ESTABILIDAD EN EL EMPLEO DE SUS PROFESORES E INVESTIGADORES DE

CARRERA SE OBTIENE UNA VEZ QUE ADQUIERE FIRMEZA LA RESOLUCIÓN QUE DETERMINE GANADOR AL PARTICIPANTE DEL CONCURSO DE OPOSICIÓN ABIERTO. De los artículos 75, 77 y 106 del Estatuto del Personal Académico de la Universidad Nacional Autónoma de México y de las cláusulas 13 y 14 del Contrato Colectivo de Trabajo del Personal Académico al Servicio de la Universidad Nacional Autónoma de México, se advierte que el concurso de oposición abierto constituye un proceso que consta de dos instancias, al estar previsto un recurso de revisión, mediante el cual se pretende garantizar la legalidad del procedimiento de selección. Así, el resultado del concurso de oposición abierto, a través del cual se determina al concursante ganador y que, por tanto, ingresa como profesor o investigador de carrera, se define mediante la resolución que adquiere firmeza, al concluir las dos fases del procedimiento administrativo, momento a partir del cual la autoridad administrativa debe ejecutar de inmediato los actos necesarios para su cumplimiento, pues la firmeza de la resolución es indispensable para su ejecución. En consecuencia, la estabilidad laboral se obtiene una vez que adquiera firmeza la resolución que determine ganador al participante del concurso de oposición abierto, es decir, hasta que se resuelve el recurso de revisión previsto en la normativa aplicable o precluya el plazo para interponerlo.

2a. CX/2014 (10a.)

Amparo directo en revisión 2388/2013. Raúl Cándido Nieto García. Recurrente: Universidad Nacional Autónoma de México. 22 de enero de 2014. Mayoría de cuatro votos de los Ministros Alberto Pérez Dayán, José Fernando Franco González Salas, Margarita Beatriz Luna Ramos y Luis María Aguilar Morales. Disidente: Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretaria: Laura Montes López.

Esta tesis se publicó el viernes 14 de noviembre de 2014 a las 9:20 horas en el *Semanario Judicial de la Federación*.

Esta obra se terminó de editar el 28 de noviembre de 2014 y se imprimió y encuadernó en los talleres de Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V., San Lorenzo núm. 244, Col. Paraje San Juan, Delegación Izta-palapa, C.P. 09830, México, D.F. Se utilizaron tipos Gothic 720 Bt y Gothic 720 Lt Bt de 8, 10 y 14 puntos. La edición consta de 1,200 ejemplares impresos en papel bond de 75 grs.

